

ГРУЗИЯ-АБХАЗИЯ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ ДО 2020 ГОДА

Дискуссионные доклады

Январь 2013 г.

International Alert

International Alert – независимая миротворческая организация с двадцатисемилетним стажем работы, работающая с пострадавшими от вооруженного конфликта людьми в целях улучшения перспектив установления мира. Помимо этого, мы стараемся влиять на политику и подходы правительств, международных организаций, таких, как ООН, и транснациональных компаний в направлении снижения риска и увеличения мирного потенциала.

Мы работаем в Африке, в ряде регионов Азии, на Южном Кавказе, Ближнем Востоке и в странах Латинской Америки, а недавно начали осуществлять проекты в Великобритании. Наша работа по формированию политики охватывает влияющие на перспективы мира и безопасности основные направления: экономику, климатические изменения, гендер, роль международных организаций, эффект гуманитарной помощи и последствия неэффективного/эффективного государственного управления.

International Alert представляет собой одну из ведущих миротворческих НПО в мире, штат ее лондонского и 14 региональных офисов насчитывает более 200 сотрудников. Дополнительную информацию о том, как и где мы работаем, можно найти на нашем вебсайте по адресу: www.international-alert.org

Эта публикация оказалась возможной благодаря помощи UK Conflict Pool. International Alert несет полную ответственность за ее содержание, которое никоим образом не отражает точку зрения правительства Великобритании.

© International Alert 2013

Все права защищены. Ни одна часть данной публикации не может быть воспроизведена или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные средства, средства записи и любые другие системы хранения и изъятия информации, или использована любым иным способом без полного указания имени автора и источника заимствования.

Макет D. R. ink, www.d-r-ink.com

**Грузия-Абхазия в среднесрочной
перспективе до 2020 года
Дискуссионные доклады**

Содержание

Список сокращений	3
Введение от International Alert	4
РАЗДЕЛ 1 Демократизация и управление	6
Государственное строительство в Абхазии и демократизация: особенности и тенденции АРДА ИНАЛ-ИПА	7
Управление страной и модернизация: опыт и вызовы ИВЛИАН ХАИНДРАВА	14
РАЗДЕЛ 2 Строительство нации	19
Проект «Абхазия»: политическая нация или сообщество меньшинств? НАТЕЛЛА АКАБА	20
Перспективы национального строительства в Грузии: следующие семь лет ГЕОРГИЙ ТАРХАН-МОУРАВИ	25
РАЗДЕЛ 3 Конфликты и отношения с внешним миром	32
Отношения Абхазии с внешним миром ЛИАНА КВАРЧЕЛИЯ	33
Грузия в меняющемся мире: внешнеполитические вызовы и приоритеты в среднесрочной перспективе АРЧИЛ ГЕГЕШИДЗЕ	39
Отношение Тбилиси к грузино-абхазскому конфликту МАРГАРИТА АХВЛЕДИАНИ	44
РАЗДЕЛ 4 Социально-экономическое развитие	50
Социально-экономическая система Республики Абхазия и проблемы ее развития ИНАЛ АРДЗИНБА	51
Социально-экономическое развитие Грузии: взгляд на среднесрочную перспективу ВЛАДИМИР ПАПАВА	58

Список Сокращений

СССР	Союз Советских Социалистических Республик
СНГ	Содружество Независимых Государств
СМИ	Средства массовой информации
НПО	Неправительственные организации
ЕНД	Единое национальное движение
МВД	Министерство внутренних дел
ВВП	Валовой внутренний продукт
РСТ	Режим свободной торговли
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям
КПСС	Коммунистическая Партия Советского Союза
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
ЕС	Европейский Союз
НАТО	Организация Североатлантического договора
ООН	Организация Объединённых Наций
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВБ	Всемирный банк
МВФ	Международный валютный фонд
США	Соединённые Штаты Америки

Примечание: географические обозначения являются спорным вопросом в грузино-абхазском контексте. В этой публикации индивидуальные предпочтения авторов по правописанию были сохранены.

Введение от International Alert

Организация International Alert рада представить вашему вниманию шестой выпуск из серии «Диалог через исследование», подготовленный группой экспертов по обе стороны Грузино-Абхазского конфликта, в котором подведены итоги анализа современной социальной, политической и экономической ситуаций и представлены перспективы на период до 2020 года.

1 октября 2012 года жители Грузии пришли на избирательные пункты, чтобы выбрать новый парламент, и привели к победе оппозиционную коалицию «Грузинская мечта» во главе с относительно новым политиком Бидзиной Иванишвили. Президент Саакашвили в день выборов вежливо признал свое поражение, объявив, что до окончания своего президентского срока он переходит в оппозицию. За этим последовал период эйфории и некоторого политического хаоса, в течение которого неопытное новое правительство училось «сосуществовать» с президентом.

В течение этого периода консолидации и отсутствия ясности относительно влияния такого изменения конфигурации на разрешение конфликта организация International Alert запустила новый процесс «Диалог через исследование» с грузинскими и абхазскими экспертами – известными общественными деятелями, играющими активную роль в деле формирования общественного мнения в процессе обсуждения в рамках своих сообществ, и предложила им критически оценить проблемы и возможности, стоящие перед обоими сообществами в среднесрочной перспективе – до 2020 года. В рамках общей структуры государства, политики, экономики и общества каждая исследовательская группа предлагала другой группе определенную тему, например, грузины предлагали абхазам проанализировать программу строительства государственности Абхазии, абхазы предлагали грузинам проанализировать выбор Грузии в пользу демократической или авторитарной модернизации; в обоих случаях явная цель заключалась в лучшем понимании направления движения обеих сторон. Всем было предложено выявить ключевые вопросы, ответы на которые требуют широкого общественного консенсуса.

Вопросы, поставленные в процессе диалога, выявили аналогичные (чему, возможно, не следует удивляться) ожидания двух сторон, не зависящие от их поляризованных политических позиций. Обе стороны сформулировали проблемы, связанные с развитием экономически сильного, демократического, инклюзивного общества, которое обеспечивает широкое гражданское и политическое участие, а также интеграцию меньшинств. Однако совершенно очевидно, что два этих общества пытаются воплотить свои чаяния в резко отличающихся обстоятельствах. Если в грузинских исследованиях поднимаются вопросы о том, каким образом «двоевластие» повлияет на их евроатлантическую повестку дня и могут ли они ожидать возобновления торговли с Россией, то абхазские исследователи задают вопрос о том, идет ли Абхазия в сторону добровольной изоляции. Если грузинские авторы полагают, что коалиционное правительство, каким бы неэффективным оно ни было, является защитой от ползучего авторитаризма, то абхазские аналитики выражают опасение по поводу усиления вертикали власти.

В данном сборнике мы представляем девять дискуссионных статей, которые отображают Грузино-Абхазский конфликт в контексте демократизации и управления, строительства государства и национального строительства, социально-экономического развития и международных отношений. Помимо того, что эти работы адресованы своей собственной аудитории, они дают также пищу для размышлений международному сообществу о его ответственности, при текущем состоянии дел, связанной с ранее принятыми решениями, и призывают задуматься о его роли в будущем. Грузины призывают дать шанс новой коалиции,

понять глубину востребованности справедливости в грузинском обществе и стремления не стать жертвой изолированных пропагандистских механизмов старого правительства. Абхазским работам присущ потенциальный призыв рассматривать программу строительства абхазского государства с позиций его возможного вклада в демократизацию и стабильность данного региона, а не обращаться с ним как с незаконным.

Мы надеемся, что эти работы окажут стимулирующее воздействие.

Относительно выпусков «Диалог через исследование»

С 2008 года организация International Alert оказывает содействие процессу «Диалог через исследование», в рамках которого грузинские и абхазские эксперты предлагали друг другу проанализировать определенные аспекты конфликта, чтобы заняться совместными исследованиями и публичными обсуждениями, и чтобы способствовать новому образу мышления о конфликте в условиях «новой реальности», которая возникла после войны августа 2008 года и последующего признания Россией Абхазии в качестве независимого государства. С итогами этих исследований можно ознакомиться на странице публикаций International Alert по следующим темам:

- Гарантии безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта; (сентябрь 2009 г.)
- Международное участие в процессе разрешения грузино-абхазского конфликта (май 2010 г.) (май 2010 г.)
- Политика непризнания (март 2011 г.)
- Деизоляция Абхазии (апрель 2011 г.)
- Фактор Северного Кавказа в контексте грузино-абхазского конфликта (июль 2012 г.)

Все работы доступны через сайт:

<http://www.international-alert.org/our-work/perspectives-region-georgian-and-abkhaz>

РАЗДЕЛ 1

Демократизация и управление

Государственное строительство в Абхазии и демократизация: особенности и тенденции

Арда Инал-Ипа

Государственное строительство является сложным политическим процессом, опирающимся на особенности экономического, культурного и демографического положения в стране. В то же время само государственное строительство может стать важнейшим механизмом демократизации общества, реформирования системы управления и экономики. Данная статья посвящена определению основных тенденций в процессе государственного строительства Абхазии, обозначению наиболее значимых внешних и внутренних факторов, задающих контекст этих изменений, а также выявлению проблем, стоящих на пути позитивных преобразований.

Особенности развития абхазского государства

Абхазия была уникальной в своем роде автономной республикой, которая долгие годы в условиях авторитарного государства боролась за выход из состава Грузинской ССР и за повышение своего политического статуса в составе Советского Союза. Протестные письма, сидячие забастовки, общественные собрания и митинги – вот неполный перечень незаконных в советское время методов национально-освободительной борьбы, за участие в которых тысячи абхазов расплачивались партийными билетами, несостоявшимися карьерами, а порой и лишением свободы. Тем не менее, в отличие от своих более законопослушных и удачливых собратьев по социалистической родине, после развала СССР у Абхазии не было шанса спокойно и планомерно заняться своим государственным строительством. Когда конфликт с Тбилиси уже не сдерживался центром, начатая госсоветом Грузии война 1992-1993 гг. на годы задержала поступательный процесс формирования демократического государства. Задача трансформационного перехода от социалистического государства к демократическому была перекрыта проблемой выживания нации. В послевоенной ситуации не стоял вопрос о том, какое именно государство строится. Главное было сохранить народ, выжить, уйти от Грузии и выстоять в войне. Идея независимости – вот что вдохновляло людей. Надежда на свободное развитие нового государства помогала жителям Абхазии, не покинувшим свою страну, преодолевать послевоенную разруху. Ни у власти, ни у общества не было возможности сосредоточиться на том, каким именно государством должна стать независимая Абхазия, какой должна быть ее идеология, на основе какого национального проекта должно происходить объединение нации. В общих чертах все казалось ясно – строится демократическое, правовое государство, что и было закреплено в Конституции Республики Абхазия. Все были уверены, что скоро придет время серьезно подумать над вопросами государственного строительства, определить национальные интересы и долгосрочные цели страны. Однако сложное политическое положение и злободневные внутренние проблемы отодвигали решение этих вопросов на второй план.

Говоря же о самом процессе государственного строительства, следует обратить внимание на тот факт, что формирование независимого абхазского государства осложнялось тем, что происходило одновременно с переходом от командно-административной системы к демократии и рыночной экономике¹. И весь этот процесс развивался в условиях послевоенного выживания, экономических санкций и при постоянно существовавшей угрозе возобновления военных действий. Неудивительно, что в таких условиях факторы, осложняющие процесс государственного строительства РА, составляют довольно внушительный список:

¹ Ираклий Хинтба. Государственное управление в Республике Абхазия: проблемы и некоторые пути их решения. В сб. Проблемы системы государственного управления в Абхазии. Сухум. 2010 г. С.4.

- Последствия грузино-абхазской войны 1992-93 гг. – разрушенная инфраструктура, криминальные вооруженные группы, стихийный захват имущества, оставленного грузинскими беженцами и представителями других этнических групп, незаконная приватизация государственных и коммерческих объектов, психологически травмированное население и т.п.
- Политические и экономические санкции, принятые странами СНГ против Абхазии.
- Неурегулированный конфликт с Грузией. Активная политика Грузии, направленная на подрыв суверенитета Абхазии, результатом которой стала практически полная изоляция Абхазии от прямых контактов со странами Запада и многими международными организациями не только в политической, но и в экономической и других сферах.
- Деятельность грузинских диверсионных отрядов на территории Гальского и других районов Абхазии.
- Наследие советской системы управления. Отсутствие опыта управления в условиях демократии и рыночной экономики.
- Сильная политическая и экономическая зависимость от России, до 2008 г. признававшей территориальную целостность Грузии.
- Нахождение в сфере соперничества между Россией и западными странами за доминирование в геополитически значимом регионе Южного Кавказа.
- Сложная демографическая ситуация, многоэтничность населения, преобладание этнического самосознания над общенациональным.
- Действующие традиционные и неформальные (неправовые) механизмы разрешения конфликтов и установления справедливости, нормы обычного права, осложняющие утверждение принципов правового демократического государства.
- Непризнание международным сообществом достижений Абхазии в области демократического строительства – многопартийность, демократические выборы, обеспечивающие мирную смену власти, активное гражданское общество, независимые СМИ и т.д.
- Игнорирование западными странами запросов Абхазии на помощь в развитии демократических институтов и государственных структур.

Каков абхазский национальный проект?

К сожалению, в развитии абхазского государства остается немало стихийных и реактивных моментов. Многие из планов государственного строительства Абхазии основано на преодолении или отрицании той политики, которую проводила в отношении Абхазии либо царская Россия, либо социалистическая Грузия. Наибольшее влияние оказал проект «грузинизации» Абхазии, направленный на растворение этнической идентичности абхазов, который реализовывался на протяжении почти целого столетия. Получается, что в современной политике мы часто имеем дело с антигрузинским, а не с собственным национальным проектом. Это означает, что во многом до сих пор вектор развития независимой Абхазии берет начало от грузинской угрозы, а не задается формированием своей собственной повестки дня, направленной в будущее и основанной на учете и анализе не только проблем прошлого, но и актуальных потребностей и вызовов сегодняшнего дня.

Определить, куда движется процесс государственного строительства Абхазии, какая модель государства реализуется, какой национальный проект актуален сегодня не так просто. Отдельные документы, ориентированные на более или менее долгосрочную перспективу², выработанные стратегии развития в той или иной сфере (например, концепция социально-экономического развития Абхазии или предложения по реформированию судебной системы, подготовленные судебным сообществом и направленные в Парламент РА), а также программы политических партий, в целом представляют собой достаточно фрагментированный, порой противоречивый образ строящегося абхазского государства. В данном отношении большое

² Гезердава С., Шакрыл А. Судебная защита прав и свобод личности в Республике Абхазия: проблемные вопросы. Аналитический доклад. Сухум. 2008 г.

значение имеют Послания президента Парламенту Республики Абхазия. В частности, недавно озвученное Послание президента А.З. Анкваб раскрывает планы правительства практически во всех областях функционирования государства.³ Тем не менее, при всей важности информации, содержащейся в Посланиях президента Парламенту РА, эти документы не могут компенсировать отсутствие согласованной концепции национального развития с формулированием национальных интересов и приоритетных направлений в долгосрочном развитии страны. В первую очередь, в силу недостаточной системности или преемственности в содержании этих документов. В чем-то политика действующей власти продолжает линию предшествующей команды, а в каких-то направлениях эти линии существенно расходятся.

Так, например, если относительно международных отношений прослеживается ясная преемственность, то во внутренней политике звучат новые интонации, например, обратило на себя внимание отсутствие в тексте последнего Послания словосочетания «гражданское общество». Что касается политических программ различных партий, то они также не могут заменить общенационального проекта государственного строительства, поскольку отражают часто противоречащие друг другу представления той или иной части общества. Таким образом можно сказать, что не только единого документа, но и единого представления о национальном абхазском проекте не существует. Тем не менее, при всех названных теоретических неопределенностях, реальный процесс государственного развития продолжается, принимаются и дорабатываются законы, создаются и укрепляются новые государственные и гражданские институты. В этом процессе некоторые очень важные принципы государственного строительства вырабатывались и корректировались стихийно, в сложном, порой доходящем до внутривластного кризиса, взаимодействии власти и общества.

Примером может служить формирование института гражданства РА. Так, в 2009 г. парламентское обсуждение поправок к Закону о гражданстве, направленных на снятие ограничений в получении абхазского гражданства жителями Гальского района, вызвало общественные волнения, в результате которых вопрос был снят. Фактически этот конфликт обнажил существование в обществе взаимоисключающих представлений о том, кто должен быть носителем суверенитета РА. Для того, чтобы избежать подобных кризисов в будущем, необходимо достичь консенсуса относительно таких судьбоносных, краеугольных для национального проекта вопросов, как способы обеспечения национальной безопасности, вопросы этнического и гражданского равенства и принципы формирования нации. Трудно не согласиться с Э. Пшеу, автором опубликованной в 2012 г. статьи «Национальная идея Абхазии: выбор в процессе строительства государства», в которой с сожалением говорится, что:

«...процессы этнической консолидации и интеграции не являются частью большого государственного плана, а проходят как бы параллельно с государственной работой... до сих пор не выработана единая общенациональная концепция развития, которая в полной мере могла бы объединить все проживающие в Абхазии этнические и религиозные группы. Перманентная внешняя угроза может отступить, и в итоге мы можем оказаться в состоянии, когда непонятно – зачем всем нам жить вместе».⁴

Видимо, пришло время, когда острота проблемы этнического самосохранения снизилась, и задача консолидации общества вокруг новой национальной идеи, национального проекта, задающего основные параметры развития государства в будущем, выходит на первый план. Возвращаясь к вышеприведенному примеру с Гальским районом, следует отметить, что, несмотря на то, что четкого ответа на вопрос о принципах строительства нации до сих пор никто не артикулировал, продолжающийся процесс паспортизации грузинского населения этого приграничного района говорит об актуализации демократических принципов формирования нации.

3 Послание Президента Республики Абхазия А.З. Анкваба Народному Собранию – Парламенту Республики Абхазия о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики в 2013 году. 25 Дек, 2012 г. <http://arsnypress.info/news/7980.html>

4 Э. Пшеу. «Национальная идея Абхазии: выбор в процессе строительства государства» (2012 г.). http://ab haz-uzel.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3175:natsionalnaya-ideya-abkhazii-vybor-v-protsesse-stroitelstva-gosudarstva&catid=84&Itemid=487

Абхазская Конституция⁵

Таким образом, несмотря на отсутствие четких ориентиров, процесс развития государства, зависящий от многих объективных и субъективных обстоятельств, не останавливается ни на минуту. Даже если не был создан документ, в котором изложена концепция национального строительства государства, о фактически реализуемой модели можно судить по действующим законам и стратегиям развития в той или иной сфере жизнедеятельности государства. В данном контексте еще большее значение приобретает Конституция РА, в которой заложены основы демократического государства, провозглашением которого в 90-е годы XX столетия увенчалось абхазское национально-освободительное движение. При том, что Конституция РА утверждает основы демократического государства, в ней не могли не отразиться особые моменты, связанные с только что отгремевшей войной и сохраняющейся угрозой возобновления военных действий. Прежде всего это – доминирование исполнительной власти, этническая обусловленность выдвижения в президенты, средоточие власти в руках президента, зависимое положение судебной власти, отсутствие таких важных составляющих, как статьи о Конституционном Суде и др. Особенности системы власти, утвержденной в Конституции, проявляются в недостаточной сбалансированности трех ветвей власти, в недостаточности системы сдержек и противовесов и в отсутствии эффективных институтов защиты прав человека. Тем не менее, Конституция и сегодня является основным гарантом утверждения демократических основ государства. В трудные послевоенные годы неоднократно складывалась такая ситуация, когда предложениям, продиктованным сиюминутными проблемами, уводящим страну от демократического пути развития, противопоставляли именно статьи абхазской Конституции⁶.

Сложности процесса демократизации в Абхазии

Несмотря на существующий в обществе консенсус относительно демократического пути развития государства (во всяком случае, ни одна политическая сила в стране открыто не заявляет об обратном), в последнее время все чаще звучат сомнения и разочарования в демократии, как в том общественном строе, который отвечает современным запросам Абхазии. К сожалению, нередки случаи непонимания существа институтов демократии и демократических механизмов частью населения и некоторыми представителями власти, сохранившими устаревшие представления о функционировании государства, общества и их взаимодействии. Как оказалось, многие готовы были согласиться с фасадными демократическими преобразованиями, в реальности рассчитывая на более эффективный, с их точки зрения, авторитаризм и централизм.

К сожалению, процессы, происходящие в мире, также не всегда способствуют укреплению веры в незыблемость демократических принципов. Все это создает сложности на пути укрепления демократии в Абхазии и формирует ситуацию, в которой некоторые демократические принципы ставятся под вопрос.

Перечислим ряд характеристик внешнего контекста, которые осложняют процесс утверждения демократии в РА:

- Все больше стран переходят на демократический путь развития, но все чаще демократические процессы приводят к утверждению недемократических сил.
- Процесс укрепления вертикали власти во многих странах.
- Распространение национализма. Националистическая повестка дня в той или иной степени

⁵ <http://www.abkhaziagov.org/ru/state/sovereignty/>

⁶ Само принятие Конституции 26 ноября 1994 г. проходило вопреки противодействию со стороны российских политиков, опасавшихся слишком большой самостоятельности Абхазии и оказывавших давление на высшее руководство страны. В таких сложных условиях Парламент РА взял всю ответственность за принятие основного закона страны на себя. Это говорит о достаточной самостоятельности законодательного органа в те годы, который мог выстраивать собственную политическую линию. К сожалению, в нынешних условиях подобная самостоятельность вряд ли была бы возможной, что свидетельствует о тенденции к сужению зоны ответственности законодателей.

открыто провозглашается многими державами, в том числе такими крупными, как Китай и такими близкими, как Турция. В какой-то степени это стало характерно и для России.

- Двойные стандарты в ведущих странах демократии (при противоречиях между демократическими принципами и государственными интересами, а также в ситуации политической конкуренции относительно сфер влияния чаще поступаются демократическими принципами).
- Отход от демократических стандартов в связи с террористической угрозой.
- Возрождение социалистических идей в постсоциалистических странах в связи с имущественным расслоением и социальным неравенством.

Перечисленные выше особенности внешнего контекста негативно влияют на общественное мнение в Абхазии относительно демократического строительства. При таких неблагоприятных внешних факторах и при неоднозначном отношении населения к процессу демократизации, имеющиеся достижения Абхазии в формировании достаточно действенных демократических институтов становятся еще более значимыми, тем более, что процесс демократизации проходил в отсутствии международной помощи, которая предоставлялась практически всем посткоммунистическим странам. Это еще раз свидетельствует о последовательности демократического курса в развитии абхазского государства.

Тенденции в процессе государственного строительства Республики Абхазия

Если постараться обобщить современные тенденции в государственном строительстве Абхазии, то нужно было бы назвать следующие процессы и явления – как позитивные:

- Появление в повестке дня государства (в планах Народного Собрания и в послании президента) принятия ряда законов, продвигающих процесс демократизации: Закона об уполномоченном по правам человека, Закона о местном самоуправлении, Закона о Конституционном суде и некоторых других.
- Достижение консенсуса – от оппозиционных журналистов до президента – о необходимости принятия государственной антикоррупционной программы.

Так и негативные:

- Признаки усиливающейся зависимости от России
 - зависимость от российской экономической помощи, покрывающей львиную долю ежегодных расходов
 - двойное российско-абхазское гражданство подавляющего большинства граждан РА
 - осуществление совместной охраны границ
 - расположение военных российских баз на территории Абхазии
 - ограниченность в реализации самостоятельной внешней политики
 - синхронизация абхазской правовой системы с российской
 - минимальная доля экономических связей с другими странами.
- Укрепление вертикали власти, частичный возврат к старым схемам административного управления.
- Появление отдельных признаков этнократии. Снижение представительства этнических меньшинств во властных органах.
- Шаги, ведущие к самоизоляции – введение внутренних правил, ограничивающих контакты с международными организациями и зарубежными дипломатами.
- Проявление непримиримых позиций у различных политических групп по поводу гражданского статуса жителей Гальского района, закона о государственном языке и по некоторым другим вопросам, что говорит об отсутствии консенсуса относительно характера государства, которое строим.

- Торможение развития рыночной экономики. Отсутствие системы поддержки частного предпринимательства.
- Фрагментация гражданского общества. Маргинализация в общественном дискурсе местных НПО, сотрудничающих с зарубежными организациями.

Рассмотрение перечисленных выше тенденций позволяет выделить ряд противоречий и парадоксов современного этапа развития абхазского государства:

- существующий запрос на модернизацию и тенденция восстанавливать устаревшие, характерные для советского прошлого схемы и механизмы решения экономических и социальных вопросов;
- увеличение финансовых вливаний из России и одновременное торможение развития рыночной экономики в Абхазии;
- повышение запроса на более активную роль гражданского общества в решении актуальных проблем и недоверие к независимым НПО, ведущее к снижению влияния гражданских организаций;
- провозглашение актуальности задачи международного признания Абхазии и конкретные шаги правительства по самоизоляции (ограничение сферы деятельности работающих в Абхазии международных организаций, игнорирование ряда конструктивных инициатив ЕС по деизоляции Абхазии, ограничение доступа в страну зарубежных дипломатов).

Роль гражданского общества

Несмотря на то, что в целом роль гражданского общества в строительстве демократического государства крайне недооценивается абхазским обществом, нам представляется этот фактор одним из определяющих реальное продвижение процесса демократизации. К сожалению, еще многое предстоит сделать для того, чтобы существующие в Абхазии гражданские организации могли эффективно реализовать свои функции – защиту прав и свобод человека и гражданина, формирование норм и ценностей, которые впоследствии закрепляются в законах государства, обеспечение широкого самоуправления во всех сферах общественной жизни, способствовать достижению общегражданского консенсуса по судьбоносным вопросам развития государства и др. Для полноценного функционирования гражданского общества должны сформироваться определенные условия – достаточно высокий уровень развития экономической и политической сфер, социальных отношений, наличие правового государства, которое ограничивает себя по отношению к гражданскому обществу, а с другой стороны – взаимодействует с ним.

Понятно, что в Абхазии еще нет необходимых условий, однако история развития национально-освободительного движения в авторитарном государстве способствовала появлению определенной критической массы активных граждан, осознающих свою свободу и необходимость политического участия в формировании органов государственной власти, в принятии решений и в контроле за их реализацией. Однако на современном этапе взаимодействие государства и гражданского общества трудно назвать эффективным взаимодействием. Еще только предстоит обеспечить партнерские отношения власти и гражданского общества, их противоречивое, но действенное единство. Полезным было бы наделение реальными полномочиями общественных советов при местных администрациях, министерствах, учебных заведениях, государственном телевидении и т.п. Более активное включение механизмов гражданского участия и контроля будет способствовать стабильному развитию государства, поскольку своевременная обратная связь позволяет вовремя скорректировать ситуацию.

Несмотря на существующие проблемы, для Абхазии не характерно вмешательство государства в деятельность гражданского общества, нет и избыточной регламентации деятельности гражданских организаций, что имеет место, например, в России. Деятельность НПО и других субъектов гражданского общества осуществляется в установленных законом правовых рамках. К сожалению, в Абхазии сложилась такая структура общества, когда политические партии не

всегда осознают себя частью гражданского общества, не устанавливают партнерские отношения с другими структурами гражданского общества, сосредоточив свои усилия на обеспечении продвижения политического влияния определенной группы. Это значительно обедняет жизнь гражданского общества и снижает эффективность воздействия на власть и на государство в целом. В связи с этим развитие многопартийной системы, формирование полноценных политических партий, основанных не столько на групповых интересах, сколько объединяющих людей со схожими ценностями, является одной из приоритетных задач, обеспечивающих позитивное развитие политической системы в предстоящее десятилетие.

Заключение

Если целью абхазского общества является построение современного эффективного демократического государства, то предстоит большая работа по совершенствованию всей правовой системы. Реализацию этой задачи, на наш взгляд, необходимо начинать с широких дискуссий среди всех слоев абхазского общества, чтобы способствовать выработке на основе консенсуса конструктивных решений по преодолению следующих наиболее серьезных проблем:

- Недостаточно сбалансированная система сдержек и противовесов, преобладание исполнительной ветви власти над законодательной.
- Неэффективность судебной системы, связанная с ее недостаточной самостоятельностью, отсутствием Конституционного суда, отсутствием института несменяемости судей.
- Неэффективность местного самоуправления как следствие излишней централизации власти.
- Недостаточные гарантии сохранения и полноценного функционирования абхазского языка и культуры, что затрудняет создание условий для конструктивного реагирования на другие современные угрозы и вызовы.
- Преобладание этнического самосознания над общенациональным. Этническая фрагментация общества.
- Несоблюдение прав человека как следствие коммунистической идеологии, как следствие войны и низкого экономического уровня, как следствие продолжающегося конфликта с Грузией и как проявление национализма в строящемся в этих условиях государстве.

Решение задач, связанных с перечисленными выше проблемами, потребует нескольких лет интенсивной работы всего общества. Но для того, чтобы прилагаемые усилия были согласованы и эффективны, на наш взгляд, необходимо в первую очередь способствовать процессам интеграции населения Абхазии, стимулируя формирование единой нации при сохранении этнического разнообразия. Только таким образом можно будет достичь всеобщего консенсуса относительно приоритетов развития государства и не опасаться новых вызовов – как внешних, так и внутренних.

Вопросы для дискуссии

- Какая модель реформирования институтов власти (центральных и местных) отвечает запросам на большее гражданское и политическое участие и решает задачу повышения эффективности системы управления в Абхазии в целом?
- Какие законодательные инициативы помогут преодолеть наследие советского опыта и влияние актуального конфликта с Грузией и укрепить систему правосудия, которая сможет обеспечить защиту прав всех граждан Абхазии вне зависимости от социального положения или этнического происхождения?
- Какими средствами можно было бы гарантировать сохранение и развитие абхазской культуры и расширение сферы употребления абхазского языка, что исключало бы введение недемократических способов их защиты?
- Каким образом, сохраняя этническое разнообразие, преодолеть этническую фрагментацию общества и способствовать формированию единой нации?

Управление страной и модернизация: опыт и вызовы

Ивлиан Хаиндрава

Диспозиция

«Революцию роз» в Грузии в ноябре 2003 г. можно считать модернизационным проектом. Три важнейших компонента, необходимых (хотя и недостаточных) для успеха проекта, очевидно присутствовали:

- *потребность* решительного обновления (лозунги «Грузия – без коррупции», «Грузия – без Шеварднадзе и Абашидзе»), что не следует рассматривать в автоматическом режиме как стремление именно к *модернизации*, но что указывает на накопленный в обществе «модернизационный потенциал»;
- *политическая воля*, выкристаллизовавшаяся в интеллектуальном ядре творцов революции – осознание неотложной необходимости модернизации страны и готовность к проведению глубинных реформ, подчас – априори болезненных для общества;
- *ресурсы*, с которыми, на первый взгляд, дела обстояли плохо (мизерный государственный бюджет до «Революции роз» из года в год подвергался секвестру), но которые щедро были предоставлены революционным властям Западом, будь то финансово-экономическая, политико-дипломатическая или экспертная помощь и содействие.

Можно также утверждать, что такой комплексной и консолидированной – внутренней и внешней – поддержки, какой пользовался в начале своего президентства Михаил Саакашвили, не получал ни один президент ни одного из постсоветских государств. Так, ведомая им Грузия стала явным лидером на соответствующем пространстве по объему американской помощи на душу населения, а президент США Дж. Буш еще в 2005 г. поспешил окрестить Грузию «маяком демократии». Забегая вперед, следует отметить, что поддержка в режиме карт-бланш со стороны администрации Дж. Буша сослужила, в конечном счете, дурную службу самому Саакашвили, его правительству и стране в целом (с приходом в Белый дом Б. Обамы восторга там поубавилось, а европейская «мягкая сила» вообще скупа на эмоции).

Вверх по лестнице, ведущей вниз

Преимущественно в первый президентский срок М. Саакашвили действительно был предпринят ряд успешных шагов, как то: возвращение Абхазии в единое политическое и социально-экономическое пространство страны, административная реформа и рост эффективности государственных служб, позитивные изменения в фискальной сфере и кратный рост поступлений в госбюджет, действенная борьба с коррупцией на низовом уровне, обуздание бытовой и организованной преступности, осуществление инфраструктурных проектов, а также проектов в сфере туристического бизнеса и др. Однако практически каждое из этих достижений имело и обратную сторону: автономия Абхазии была «урезана» до уровня полномочий поселкового муниципалитета, степень слияния правящей политической силы с государством и уровень политизации бюджетных организаций вызывали ассоциации с «партийно-государственными структурами» советских времен, попрание права частной собственности и элитарная коррупция приняли системный характер, по отношению числа заключенных к численности населения Грузия обзавелась наихудшим показателем в Европе, а процент оправдательных приговоров, выносимых судами, значительно уступал соответствующему показателю времен советского «правосудия», и т.д.

Вопреки авансу, выданному Дж. Бушем, особенно тревожно обстояли дела в области защиты прав и свобод человека, развития демократии, верховенства закона, плюрализма, конкуренции (как в сфере политики, так и в бизнесе). Изменения в конституции в самом начале 2004 г. привели к сосредоточению всей полноты власти в руках президента; на долю парламента осталась функция псевдодемократического фасада, а судебная система стала послушным исполнителем воли власть имущих. Под контролем правительства один за другим оказались все три общенациональных телеканала, служащих источником политической информации для 90% населения страны, – власть обзавелась монополией и в этой важнейшей сфере. На уровне местного самоуправления Единое национальное движение (ЕНД) доминировало точно так же, как и на центральном, а всемогущее, неподконтрольное и неподотчетное, но всё контролирующее (прослушивающее, подсматривающее) МВД обеспечило устойчивость и полную свободу рук вертикали власти. Управление страной осуществлялось не по конституции и законам, а было отдано на усмотрение неформальной группы близкого окружения президента. Неслучайно, что по данным Freedom House демократический рейтинг Грузии в 2003-2012 гг. практически не изменился, она так и «застряла» в перечне стран с «гибридными режимами». Соответственно, происходящее в Грузии было адекватно определено как «авторитарная модернизация» еще в первый президентский срок Саакашвили, хотя от политического вкуса и пристрастий конкретных наблюдателей зависело, какую из составляющих выдвигали они на первый план – модернизацию или авторитаризм.

Тут справедливости ради необходимо отметить, что модернизационный проект в Грузии встретил на пути своего осуществления препятствия и вполне объективного характера. В значительной мере патриархальный уклад общества был отягощен еще и советским наследием, с его несвободой, практикой тотального вмешательства государства в жизнь общества и индивида, иждивенческими настроениями и дефицитом навыков индивидуальной инициативы и ответственности. Культура труда оставалась низкой, а после смуты и разрухи первой половины 90-х годов произошла еще большая дисквалификация работников самых различных сфер. Соответственно возросло отставание в области современных технологий, а «интернетизация» населения страны, хоть и имеет тенденцию к росту, до сих пор значительно уступает европейским стандартам. Несостоятельность светской власти привела, в том числе, к такому положению, когда наивысшим рейтингом доверия в обществе стали пользоваться Католикос-патриарх (индивидуально) и Православная церковь Грузии (институционально) – по определению отнюдь не носители модернизационных идей, и далеко не всегда даже лояльные спутники модернизационных процессов. Урбанизация оставалась низкой, с преобладанием сельского населения над городским, и хотя доля последнего увеличивалась, происходило это не на почве просчитанных государственных программ и реформ, а за счет стихийного перемещения в столицу в поисках работы оставшегося не у дел сельского населения. Наконец, непосредственное политико-географическое окружение также не являлось благодатной средой для быстрой и успешной модернизации. Из всех соседей одна лишь Турция, да и то с серьезными оговорками, могла послужить примером модернизации, в то время как внутренние конфликты в Абхазии и Южной Осетии, неуклонно ухудшавшиеся из года в год отношения с Россией ограничивали возможности и оттягивали средства, которые могли бы быть направлены на модернизационные проекты.

Правда, говорить о рачительном расходовании средств со стороны режима Саакашвили нет возможности в любом случае: траты на сомнительные затеи, пропаганду, саморекламу внутри и за пределами страны, показательно-развлекательные мероприятия, услуги западных лоббистов и имиджмейкеров и пр. зашкаливали по любым оценкам. К этому следует добавить экстенсивный рост военных расходов, достигших в 2008 г. почти четверти всех бюджетных средств и более 8% ВВП; милитаризация не только бюджета, но и общественно-политического климата в стране с особой наглядностью проявились со второй половины 2006 г. Возник явный дисбаланс: спустя несколько лет после «Революции роз» жизнь в Грузии выглядела гораздо лучше извне, чем была на самом деле внутри. Общество, задержавшееся в состоянии эйфории после мирной (хоть и не вполне конституционной) смены власти в конце

2003 г., накапливало протестный заряд. Несоответствие между картинкой на телеэкране и повседневными тяготами, углубляющаяся пропасть между властью и подавляющим большинством населения, удушающее ощущение обмана и несправедливости нашли свой выход к четвертой годовщине Революции роз.

После беспощадного подавления акций протеста в ноябре 2007 г., разгрома частной телекомпании «Имеди» (с последующим подчинением ее ставленникам власти), введения чрезвычайного положения в стране, сфальсифицированных президентских выборов в январе 2008 г. и беспросветных парламентских выборов в мае, «увенчавшихся» августовской войной с Россией, власть Саакашвили перешла в режим самосохранения. Модернизации становилось всё меньше, авторитаризма – больше; удержание власти любой ценой стало, по сути, единственной задачей. По итогам девятилетнего правления Саакашвили–ЕНД Грузия так и не обзавелась ни устойчивой экономикой, ни устойчивой демократией. Уровень безработицы, количество семей, проживающих ниже черты бедности, практически не изменились по сравнению с дореволюционным периодом, а по показателю ВВП на душу населения Грузия уступает Армении, экономика которой на волне мирового финансового кризиса обвалилась в 2009 г. на 14,5%, в то время как Грузии тогда была предоставлена помощь в размере 4,5 млрд. долларов на поствоенную реабилитацию. Экстравагантные, не обоснованные ни политически, ни научно проекты типа превращения страны в региональный финансовый центр или «сингапуризации» Грузии потерпели фиаско. Зависла в воздухе и затея со строительством нового города с полумиллионным населением на болотах причерноморья. Сельское хозяйство находится в глубоком упадке, реальный сектор экономики не подает признаков развития. Кризис власти (в том числе кризис новых идей и подходов) созрел до такого уровня, что исход парламентских выборов 1 октября 2012 г. стал совершенно закономерным. Более того, лишь откровенная политическая и финансовая травля оппозиции, запугивание и прямые репрессии в отношении ее сторонников позволили ЕНД сохранить за собой порядка 40% мест в парламенте. Сюрпризом крах Саакашвили–ЕНД явился только для тех лиц за пределами страны, кто так и не смог (не пожелал) проследить и проанализировать динамику внутренних процессов в Грузии и продолжал взирать широко закрытыми глазами на авторитарного правителя как на «оплот прозападной ориентации» в сложном и важном регионе, «носителя либеральных и демократических ценностей». К счастью, прозрение для представителей Запада, имеющих рычаги влияния на принятие решений в Грузии, наступило в ночь с 1 на 2 октября, когда стало ясно, что Саакашвили надо либо признавать итоги выборов, либо вновь объявлять чрезвычайное положение и вводить в Тбилиси танки.

Таким образом, локомотив модернизации под управлением Саакашвили–ЕНД провел страну лишь по части пути, а затем стал очевидно пробуксовывать, пока не остановился вовсе. Проект «модернизация без демократизации» в Грузии исчерпал себя; огромные, не исключено – уникальные возможности использованы нерационально, что оставляет Грузию перед лицом многих старых и новых вызовов как внутренних, так и внешних. В ситуации, когда в силу ряда причин западный потенциал прямой финансовой и экономической помощи стране пошел на спад, внутренние ресурсы приобретают особое значение. Впрочем, сам факт смены власти в конституционном режиме путем выборов воспринимается практически всеми однозначно позитивно, что поддерживает политический интерес к стране и сохраняет за ней шанс продолжать играть видную, возможно даже показательную роль в масштабах региона, да и в формате шестерки стран Восточного партнерства в целом.

Новые реалии

На смену уныло-примитивному, «черно-белому» политическому противостоянию между лагерями «Да здравствует Миша» (с неуклонно шедшей на убыль внутренней составляющей, но все еще значимой внешней) и «Долой Мишу» (с растущей внутренней составляющей, но довольно хилой внешней) в результате парламентских выборов 1 октября пришла более многоцветная палитра интересов. В повестке дня наиболее продвинутой части (гражданского)

общества приоритетной является задача демократизации и децентрализации страны с закреплением и развитием имевших место достижений модернизационного проекта. Повестка дня большей части населения сфокусирована на быстром и кардинальном улучшении социально-экономического положения. Реваншистская повестка дня ослабшего и редущего, но отнюдь не сложившего оружия ЕНД (во главе с «президентом-оппозиционером»), заключается в возвращении во власть настолько скоро, насколько это может удасться. Новая же политическая сила, пришедшая во главу страны, должна не только совместить две первые повестки дня, но и нейтрализовать третью. Впрочем, если первая и вторая повестки будут успешно совмещены, то третья не сможет представлять угрозы.

Задача усложняется тем, что как новое парламентское большинство, так и правительство в Грузии являются коалиционными и формально, и по сути. Это – новизна (гамсахурдиевский «Круглый стол» не в счет, а саакашвилиевская предвыборная коалиция 2003 года «Национальное движение – демократический фронт» быстро выродилась в централизованную правящую организацию, не терпящую инакомыслия), несущая в себе как риски, так и позитив. Риск заключается в том, что внутри коалиции «Грузинская мечта» нет идеологического единства, несомненно возникнут вопросы, по которым будут разногласия как в парламенте, так и в правительстве. Именно на них перейдет львиная доля властных полномочий и ответственности по мере развития конституционного процесса в направлении перехода от президентской модели правления к парламентской. На этом фоне заявление лидера Коалиции Б. Иванишвили (являющегося основной осью сплочения внутри Коалиции) о том, что за полтора-два года он наведет полный порядок в стране, выведет ее на магистральный путь успеха и процветания, а сам уйдет из активной политики, выглядит излишне оптимистичным. С другой стороны, сам факт наличия *коалиции* как таковой значительно уменьшает риск возникновения нового авторитаризма и злоупотребления властью, ибо хотя бы в отношении некоторых ее членов в этом плане существует обоснованная надежда. Да и общество, судя по первым признакам, не собирается вновь задерживаться в состоянии эйфории по поводу избавления от неуютной власти. Наконец, если на руинах ЕНД удастся создать дееспособную партию с внятной идеологией и готовностью к конкуренции в плюралистичной среде, то не видно непреодолимых препятствий для формирования в стране разумного баланса сил в парламенте, с перспективой выхода на политическую конфигурацию европейского типа. Тогда любые следующие выборы станут актом подотчетности властей народу – необходимым условием прогресса и утверждения демократии.

Новые вызовы – дискуссионные вопросы

Таким образом, основной вопрос в связи с новыми внутривнутриполитическими реалиями в Грузии сводится к следующему: насколько Коалиция окажется способной совместить необходимость демократизации с пусть и не ожидаемо (многими) резким, но ощутимым и динамичным улучшением социально-экономических условий жизни в стране? Успех на этом стратегическом направлении, назовем его «модернизация плюс демократизация», в свою очередь непосредственно связан с рядом факторов и условий:

- Проявят ли субъекты Коалиции достаточную политическую зрелость, чтобы общие стратегические цели преваляли над вопросами, по которым ожидаемы разногласия?
- Насколько сильны внутренние самоограничители в политической натуре лидера Коалиции, чтобы он устоял перед искушением действий в обход демократических процедур и в ущерб принципу верховенства закона?
- Насколько усвоило общество уроки «Революции роз», чтобы противостоять любым поползновениям авторитаризма в их зачаточном состоянии, а не после того, как он пустит глубокие корни?
- Окажется ли население страны способным перестроиться с волны ожидания манной небесной из рук миллиардера-мецената-благотворителя на упорный повседневный труд, причем не обязательно по полученным в советское время специальностям?

- Насколько готовы избиратели на местах взять в свои руки самоуправление, т.е. начать самим решать вопросы, в которых они разбираются лучше, чем центральные власти?
- Насколько готовы западные партнеры и союзники Грузии осмыслить уроки «Революции роз» и продолжить поддержку страны на основе ими же декларированных подходов: «поддерживаем народ, а не лидера» и «больше за большее»?

Эти вопросы, собственно, содержат в себе и рекомендации тем основным акторам, от которых зависит траектория дальнейшего движения Грузии.

РАЗДЕЛ 2

Строительство нации

Проект «Абхазия»: политическая нация или сообщество меньшинств?

Нателла Акаба

Абхазия как полиэтничное сообщество

С началом грузино-абхазской войны 1992-93 гг. и последовавшими после ее окончания блокадой и другими социально-политическими катаклизмами в Абхазии происходили радикальные изменения этнодемографической ситуации. Процесс начался вскоре после ввода в Абхазию грузинских войск, когда была осуществлена эвакуация этнических евреев и эстонцев, предпринятая в организованном порядке правительствами Израиля и Эстонии. Несколько позже, летом 1993 г., на специально присланном Афинами корабле было вывезено в Грецию большинство абхазских греков. Массовый исход русских, армян и абхазов в ходе военных действий происходил, в основном, стихийно или при поддержке российских МЧС и Черноморского флота. Надо отметить, что с 2008 г., когда Абхазия, после признания независимости со стороны России, получила гарантии безопасности, обеспеченные, в основном, российским военным присутствием, часть ранее покинувших республику жителей стали возвращаться.

Как известно, после окончания вооруженного противостояния значительная часть грузинского населения покинула пределы Абхазии. Однако в конце 90-х гг. по предложению первого президента РА Вл. Ардзинба около пятидесяти тысяч этнических грузин вернулись в Гальский район и некоторые сёла Очамчирского и Ткварчельского районов.

Согласно результатам переписи населения в 2011 году, население Абхазии составило 240 705 человек. Из них чуть более 122 тыс. (50,71%) – этнические абхазы, более 46 тыс. (17,93%) грузин, почти 42 тыс. (17,39%) армян, более 22 тыс. (9,17%) русских. Остальное население составили миноритарные этнические группы – турки, греки, эстонцы и др. По имеющимся данным всего в Абхазии в настоящий момент проживают представители около 60 национальностей.

Что же касается конфессионального состава населения, то, как выяснилось в результате переписи 2003 года, 60% граждан страны относят себя к христианам, 16% идентифицируют себя как мусульмане, 3% указали «традиционное абхазское вероисповедание», 5% населения страны считают себя язычниками, 2% относятся к иным вероисповеданиям и 8% населения страны считают себя атеистами. Как отмечает журналист Э. Пшеу, если исходить из полученных данных, становится ясно, что общей религии у абхазов нет.¹

Некоторые тенденции развития

Таким образом, послевоенная Абхазия продолжает оставаться полиэтничной и поликонфессиональной страной, хотя ее этническая композиция довольно существенно изменилась. Поэтому и сегодня вопросы, связанные со строительством государства в условиях этнокультурного и конфессионального многообразия, имеют для руководства республики, политических и общественных деятелей и гражданского общества отнюдь не теоретический, а вполне практический интерес. И наиболее важным в данном контексте является вопрос о том, насколько гармоничны межэтнические отношения и в какой мере в стране обеспечено равенство всех граждан, независимо от их национальной, конфессиональной или иной принадлежности. Обнадешивает то обстоятельство, что этнокультурный и конфессиональный плюрализм, как правило, воспринимается гражданами Абхазии различной этнической принадлежности как позитив и повод для особой гордости.

¹ Э. Пшеу, Национальная идея Абхазии: выбор в процессе строительства государства, сайт «Абхазский узел», 7 сентября 2012 г. http://abhaz-uzel.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3175:natsionalnaya-ideya-abkhazii-vybor-v-protsesse-stroitelstva-gosudarstva&catid=84:analitika&Itemid=487

Для лучшего понимания самоощущения граждан Абхазии различной этнической принадлежности можно сослаться на результаты соцопроса, проведенного кандидатом социологических наук, старшим преподавателем Кубанского госуниверситета Э. Тужба в 2009 г. Опрос проводился среди представителей основных этнических групп Абхазии (надо оговориться, что грузины в данном опросе не участвовали). Квотная выборка составляла 656 респондентов, из них 222 абхазов, 216 русских и 218 армян.

Изучение проблемы успешности в обществе (прежде всего, экономической) показало, что, по мнению большинства респондентов, хорошее образование, нужная профессия, полезные связи и знакомства, а также поддержка семьи, обеспеченные родители и подходящий возраст важнее, чем национальность. Однако «подходящая» национальность важна для 37% респондентов. При этом многие из опрошенных заявляли, что индивидуальные шансы людей на успех зависят не только от национальности, а обусловлены, в первую очередь, качествами человека. Но все-таки в большинстве случаев отмечалось преимущество лиц «титულიной» национальности, что особенно проявляется при занятии высоких постов в органах власти, получении хорошей работы и в меньшей степени сказывается на экономической успешности. То, что политика – это та область, где проявляется этническое неравенство, не вызывает сомнений у людей разных национальностей, а вот сферу частного бизнеса чаще оценивают как результат индивидуальных усилий, меньше связанных с этнической принадлежностью.²

Как указывает Э. Тужба, преобладание в рядах властной элиты абхазов, а также сложившийся принцип селекции кадров позволяют предположить, что имеет место стратегия этнического протекционизма на высшем уровне кадровой политики в республике. При этом, оговаривается автор, в этом нет ничего уникального: аналогичная ситуация существует практически во всех национальных республиках бывшего СССР. Однако он констатирует, что данное обстоятельство нередко ведет к формированию у «не титульного» населения чувства психологического дискомфорта, провоцирует усиление различий в восприятии людьми разных национальностей происходящих в их жизни перемен.³

В связи с этим будет уместно привести слова известного социолога Э. Яна о том, что возведенные в систему правовые и социальные привилегии титульной нации легитимируются как компенсация за перенесенную в прошлом дискриминацию.⁴ На наш взгляд, это наблюдение вполне применимо к «абхазской ситуации», если иметь в виду тот период советской истории, когда абхазы подвергались откровенной дискриминации, особенно в 30-е – 40-е годы 20 века.

Итак, можно считать вполне ожидаемым сложившееся у большинства опрошенных мнение о том, что абхазы обладают явными политическими преимуществами в вопросах представительства во власти. И немаловажно, что признают это не только русские и армяне, но и некоторые абхазы, участвовавшие в опросе, хотя и не все. Следовательно есть основания для серьезного анализа причин такого ощущения представителей неабхазского населения и принятия мер в направлении гармонизации межэтнических отношений.

Возможные сценарии дальнейшего развития

С нашей точки зрения наиболее вероятным и желательным сценарием в обозримом будущем является следующий. В Абхазии осуществляется инклюзивный проект, т.е. движение по пути строительства политической (гражданской) нации из людей, желающих строить общую политическую нацию и, следовательно, общее государство. По мнению ряда этнологов и социологов, для создания нации необходимо некое ядро в виде этнической общности,

2 Э. Тужба, Особенности социального самочувствия этнических групп и их отношений в Абхазии, <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/06/13/1273324469/Tuzhba.pdf>

3 Там же, стр. 97

4 Э. Ян, Демократия и национализм: единство или противоречие? <http://www.tatar-history.narod.ru/yan.htm>

вокруг которой и будет происходить процесс нациестроительства, поскольку нации не могут «создаваться из ничего». Таким ядром фактически уже являются этнические абхазы. При этом в ходе строительства нации нельзя упускать из виду и удовлетворение социокультурных и духовных потребностей как абхазов, так и других этнических групп с целью сохранения этнокультурного многообразия, т.е. реализацию соответствующей политики в сфере образования, культуры, духовной жизни.

Правовые основания для строительства гражданской нации имеются – в действующей Конституции Республики Абхазия (принята в 1994 г.) сказано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Абхазия является ее народ – граждане Республики Абхазия» (Глава 1, статья 2). Как видим, в данном контексте понятие «народ» лишено этнической окраски, следовательно, оно включает в себя все многонациональное население страны. В то же время в Конституции содержится указание на то, что государство гарантирует всем этническим группам, проживающим в Абхазии, право на свободное использование родного языка (Гл. 1, статья 6). А в Главу 2 «Права и свободы человека и гражданина» включены основные принципы «Всеобщей декларации прав человека».

Некоторые из этих положений носят декларативный характер, но другие являются фактом жизни сегодняшней Абхазии. Так, например, в республике действуют абхазские, русские и армянские школы, а в ряде населенных пунктов Гальского района – и грузинские. Международные организации, посещающие Абхазию, часто фокусируют свое внимание на Гальском районе и, в особенности, на проблемах, связанных с преподаванием грузинского языка в местных школах. Власти Абхазии, как и абхазское общество в целом, не могут согласиться с использованием в учебном процессе весьма идеологизированных учебников по истории, географии и литературе, изданных в Грузии. По мнению многих, молодые люди, воспитанные в духе той самой идеологии, которая в 1992 г. привела к войне, не смогут интегрироваться в абхазское общество и быть лояльными абхазскому государству. Как считает абхазская сторона, должны быть созданы соответствующие абхазские учебники для грузинских школ Гальского района, правда при этом нет гарантии, что эти учебники не будут приняты «в штыки» грузинской стороной.

В Абхазии телевидение и радио вещают как на абхазском, так и на русском языке. Печатные издания выходят на абхазском, русском, армянском и мегрельском языках. Гораздо сложнее, как оказалось, решить задачу развития и расширения сферы применения государственного (т.е. абхазского) языка. В условиях традиционно широкого употребления русского языка (как языка межнационального общения) и при отсутствии эффективной языковой политики абхазскому языку трудно выдерживать конкуренцию. Тем более, что государственная поддержка любого языка требует серьезных материальных затрат, что в послевоенной послеблокадной стране с полуразрушенной экономикой представляется непростой задачей. И это вызывает обоснованную тревогу среди абхазского населения. Представители неабхазского населения в основном с пониманием относятся к озабоченности абхазов будущим родного языка, хотя планируемый перевод делопроизводства на абхазский язык к 2015-му году может вызвать проблемы, если не будет всесторонне подготовлен.

В то же время нельзя полностью исключить, что выбор будет сделан в пользу эксклюзивного проекта, т.е. в направлении этнического обособления или этнонационализма, что, на наш взгляд, представляет серьезную угрозу для национальной безопасности. Однако недопустимы и попытки насильственной ассимиляции неабхазского населения, ускоренного перевода делопроизводства на абхазский язык при отсутствии государственной поддержки программ по обучению абхазскому языку. Необходимо иметь в виду, что межэтнические отношения не являются чем-то раз и навсегда данным – они могут трансформироваться, в полиэтнических и поликонфессиональных обществах возможны напряженность и конфликты, их необходимо предупреждать или своевременно урегулировать, т.е. проводить правильную национальную политику.

Предложения, рекомендации к действию

Согласно Э. Яну, «поскольку едва ли возможно полностью устранить преимущества титульных этносов, чей родной язык выполняет функции государственного, в демократии неизбежно присутствуют этнократические черты: при назначении на государственную службу (это относится также и к большинству общественных должностей) предпочтение отдается людям, которые в совершенстве владеют языком страны, т.е. представителям титульной этнии»⁵. Как следует из приведенных выше данных, это положение вполне применимо и к Абхазии. Преодолеть неравенство возможностей для представителей разных этнических групп возможно с помощью продуманных мер по защите негосударственных языков и созданию условий для изучения государственного языка представителями иноязычных групп. При этом всякое давление должно быть исключено.

Представляется необходимым принятие системных мер с целью укрепления гражданского единства народа Абхазии вокруг идеи строительства государства. При этом нельзя упускать из виду как задачи сохранения этнокультурного многообразия, так и то обстоятельство, что абхазский язык, как и в более широком плане этнокультурная идентичность, на протяжении веков подвергались негативному воздействию, что требует решительных мер по их поддержке и защите.

Недавно абхазский парламент принял Закон «О свободе совести и религиозных объединениях», который подтвердил приоритет права человека на свободу совести и вероисповедания. Однако политика в сфере межэтнических отношений пока не стала актуальной темой общественного дискурса. Кроме того, представляется серьезным упущением, что в такой полиэтничной и поликонфессиональной стране как Абхазия отсутствуют институты, занимающиеся проблемами меньшинств.

Создание сильного гражданского общества будет способствовать утверждению прав всех граждан, независимо от их этнической принадлежности. При таких условиях сохранение естественных этнических различий не будет препятствием к формированию единой гражданской нации. Под последней мы понимаем объединение людей, желающих создать общее государство, иными словами, «людей, объединенных идеей о суверенном и солидарном согражданстве», согласно определению В. Тишкова⁶. Ряд исследователей называет такие государства-нации плебисцитарными, т.е. созданными посредством своего рода плебисцита. Этнические, культурные, языковые и конфессиональные различия не обязательно являются препятствием, если людей объединяет идея общего государства. Теоретики плебисцитарного национализма подчеркивают присущее ему право индивида на смену нации, равно как и на отказ от такой смены и сохранение своей принадлежности к другой нации.

В то же время надо отдавать себе отчет в том, что вряд ли на практике возможно, чтобы волеизъявление всех людей абсолютно совпадало. В Абхазии также могут существовать группы (объединенные по этническому или иному признаку), не вполне лояльные абхазскому государственному проекту. В частности, вряд ли на данном этапе стоит ожидать от населения Гальского района единодушной поддержки идеи абхазского государства. Но и в этом нет ничего исключительного – в мире нет ни одного государства, все граждане которого были бы единодушны в своем желании составлять единую нацию и строить собственное государство. В демократическом государстве право выбора принадлежит большинству. В свете всего вышесказанного задача интеграции населения Гальского района в состав абхазской политической нации представляется особенно важной для успеха абхазского национального проекта в целом.

⁵ Там же

⁶ В. Тишков, «Как понимать «народ» и «нацию», Интернет-издание «Просвещение», 07.03.2012 г., <http://prosvpress.ru/2012/03/narod-i-natsiya/>

Можно согласиться с Т. Триером в том, что «...демократизация Абхазии принесет пользу всему обществу, включая нетитульные этничности. Абхазии необходима помощь всего международного сообщества, а не только Российской Федерации, чтобы выработать модель более инклюзивного общества, где будут приниматься во внимание легитимные интересы и потребности групп меньшинств. Кажется, что в последние годы абхазское руководство приходит к пониманию необходимости работы в направлении примирения полиэтничного населения территории и проведения более этнически инклюзивной политики»⁷. Следует заметить, что налицо некоторые успехи в расширении сферы использования абхазского языка, в том числе и людьми других этнических групп, что может быть расценено как позитив. В то же время необходимо усилить систему защиты прав человека и сформулировать политику, способствующую сохранению этнокультурного и конфессионального многообразия. Необходимо найти баланс между полиэтничным или мультинациональным патриотизмом и этнонационализмом титульной нации. Возможно, что для Абхазии был бы наиболее приемлемым вариант многоуровневой идентичности.

Дискуссионные вопросы

Нельзя не заметить, что ни политическая и интеллектуальная элита, ни гражданское общество Абхазии до сих пор не приступили к обсуждению оптимальной модели национального государственного строительства. Учитывая, что в мировой науке и среди глобального политического бомонда до сих пор нет общепринятой дефиниции нации и все еще продолжают дискуссии на тему, что такое национальное государство и является ли национализм злом или неизбежным спутником перехода к демократии, обсуждение данного вопроса требует серьезного осмысления. В данном контексте представляется важным рассмотреть теорию о разделении наций на «гражданские» и «этнические» (или «культурные»). Как указывает М. Фадеичева: «Нация существует в двух аспектах – как гражданская нация, сущность которой составляет коллективный суверенитет, основанный на общем политическом участии; как этнонация, к которой относятся все те, кого связывает общее происхождение на одной земле, кровные узы, язык, духовная культура»⁸. Согласно такому подходу, сторонники этнокультурной концепции нации отдают приоритет культурному наследию, а приверженцы гражданской нации считают определяющими политические принципы, которые разделяются гражданами данного государства. Хотя, надо признать, что обе концепции имеют различные интерпретации и являются далеко не единственными.

Обществу и политическому руководству страны еще только предстоит дать ответ на следующие вопросы:

- Какая государственная модель является наиболее приемлемой для Абхазии в свете существующих внешних и внутренних угроз?
- Кто является политическими субъектами абхазского национального проекта?
- Как укрепить демократические институты и при этом обеспечить в полном объеме соблюдение политических и социокультурных прав всех граждан Абхазии?
- Как обеспечить условия для сохранения и развития абхазского языка и этнокультурной идентичности в свете того обстоятельства, что Абхазия является единственной в мире колыбелью абхазов как этнонации?
- Кого мы имеем в виду, говоря о народе Абхазии и абхазской нации?

7 Caucasus Times, 30 октября, Том Триер (Tom Trier), О национальной политике и проблемах этнических меньшинств в Абхазии и в Грузии. <http://www.caucasustimes.com/article.asp?id=20997>

8 М. Фадеичева, Этнонациональные пределы гражданского общества в России, стр. 1

Перспективы национального строительства в Грузии: следующие семь лет

Георгий Тархан-Моурави

Введение

Каждое важное политическое событие устраняет некоторые неопределенности, но приносит набор новых. Такова и картина текущей ситуации в Грузии после исторических парламентских выборов 1 октября 2012 года, которые были отмечены редким для большей части постсоветского пространства фактом мирной передачи власти бывшей оппозиции. Это был момент важнейшей политической бифуркации, имеющей решающее значение для национально-государственного строительства в Грузии, что и является основной темой настоящей статьи.

Но что на самом деле означает понятие «национального строительства»? Оно понимается здесь как создание или укрепление государственных институтов, что представляет собой «государственное строительство», но также и как консолидация в «гражданскую» нацию населения, живущего в пределах данного государства – консолидацию в «воображаемое»¹ и интернализированное сообщество с сильной общей идентичностью, общностью основных ценностей, интегрированностью меньшинств, а также сильным чувством принадлежности. Все это необходимо для того, чтобы государство было политически стабильным и устойчивым в долгосрочной перспективе, и тем самым для обеспечения социальной гармонии и устойчивого экономического роста.

Как отмечалось ранее, «постсоветским государствам пришлось столкнуться одновременно и неотложно с решением двух слабо совместимых вызовов: им приходится участвовать в процессе национального и государственного строительства и консолидации новой центральной «национальной» власти, и одновременно реагировать на вызовы, связанные с «субнациональной» этнической или региональной политической мобилизацией, и соответствующими требованиями автономии или отделения».²

Однако следующей важной задачей является построение демократического государства, – а это тоже заявленная цель Грузии в деле государственного строительства. Именно приоритезация государственного строительства в ущерб демократизации стала одной из причин поражения правящего Национального движения на последних выборах. Демократическая же основа национально-государственного строительства требует применения ряда инструментов, направленных на изменение взглядов и ценностей (таких, как учебные программы или целенаправленная работа со средствами массовой информации) в дополнение к эффективному законодательству, верховенству права и социальной справедливости. Ни один из этих инструментов не работал правильно и эффективно в прошлом. Теперь же появилась новая надежда, что может быть Грузия, наконец, достигнет успеха в формировании как гражданской нации, так и демократического государства.

1 Benedict Anderson. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London, Verso, 1991 (Бенедикт Андерсон. *Воображаемые сообщества: размышления о происхождении и распространении национализма*. Лондон, Verso, 1991 г.)

2 James Hughes, Gwendolyn Sasse. (Джеймс Хьюз, Гвендолин Сас) *Comparing Regional and Ethnic Conflicts in Post-Soviet Transition States: An Institutional Approach*. (Сравнение региональных и этнических конфликтов в постсоветских государствах с переходной экономикой: институциональный подход). London School of Economics and Political Science. 2001 г. <http://personal.lse.ac.uk/HUGHESJ/Images/ComparingRegional.pdf>

Формирование гражданской нации

Задачи на будущее весьма и весьма непросты. Хотя в течение первых лет после революции роз (2004–2006 гг.) государственное строительство в Грузии достигло заметных успехов, превратив слабое государственное образование с плохо функционирующими институтами и массовой коррупцией в гораздо более сильное, централизованное государство с резко сократившейся коррупцией, четырехкратно возросшей экономикой и восстановленным контролем над большей частью территории Грузии. Тем не менее, эти успехи были достигнуты не без существенных изъянов и перекосов, коренившихся в подавляющем доминировании единственной политической партии и в чрезмерно централизованной системе управления страной. Действительно, в результате указанного политического процесса сформировалась достаточно деформированная система государственной власти – с тотальным доминированием исполнительной, в частности, президентской власти над подчиненными законодательной и судебной ветвями власти, ослабленными органами местного самоуправления, урезанной свободой СМИ, регулярными нарушениями прав человека, подавлением любого сопротивления форсированным и навязанным сверху реформам с помощью репрессий по отношению к оппозиции и внушения повсеместного страха перед властью.

В то же время одной из вечных проблем, преследующих политические процессы в Грузии, являлось отсутствие продуманных долгосрочных планов развития; если же любой такой план существовал хотя бы на бумаге, то он сразу же предавался забвению после его публикации и демонстрации перед международными партнерами и экспертами. Подобная модель бесконечных «потемкинских деревень» вместо реальных изменений отражает тяжелое наследие советского режима, когда многие действия только имитировали некие функции – например, советские выборы с единственным кандидатом на любой «выборной» пост были лишь пародией демократических выборов, а советское правительство или «избранный» парламент являлись лишь показным фасадом, в то время как все важнейшие решения принимались руководством КПСС. В результате – частое изменение планов: сегодня приглашают буров из Южной Африки поднимать сельское хозяйство, а завтра неожиданно начинают строительство нового города Лазика в не слишком удобном для градостроительства месте, посреди болота Черноморского побережья, и к тому же без четкого плана или доказательства необходимости существования такого города; приоритетную ориентацию на туризм заменяют приоритизацией развития сельского хозяйства; а то вдруг принимают (и наспех утверждают) парадоксальное решение о перемещении парламента страны из столицы в достаточно отдаленный город – Кутаиси... Другой серьезной проблемой являлось отсутствие диалога с населением и гражданским обществом, и даже важные решения, как правило, не обсуждались в консультациях с оппонентами или независимыми экспертами. Отсутствие эффективных механизмов обратной связи в конечном итоге привело к потере чувства реальности среди узкого круга руководства, его все больше заменял волюнтаристский подход к принятию решений, которые привели к катастрофической войне с Россией в августе 2008 года, а в более мягкой версии могли иной раз означать экзотические, но весьма дорогие причуды, описанные выше.

Таким образом, новому правительству, которому выпала доля руководить страной в течение нескольких ближайших лет, предстоит решать все те же старые задачи создания эффективной и справедливой системы управления, но без пренебрежения принципами представительной демократии, верховенства закона и прав человека. Формирование гражданской нации требует много времени и усилий, так как этот процесс разворачивается в условиях слабости демократических навыков и гражданской ответственности, а также в условиях социальной фрагментированности общества и соперничества этно-националистических идеологий и стереотипов, укоренившихся среди различных групп и слоев населения и элит – ведь на протяжении предыдущих веков именно этнический национализм помог народам выжить и сохранить самобытность в условиях российской и затем советской империй. Тем не менее, задачи национального строительства не являются невыполнимыми, и для этого отнюдь не обязательно наличие кризиса, как это описал историк Рональд Сюни: «... национальные идентичности и

концептуализации интересов могут быстро меняться в периоды высокого политического динамизма. В Грузии, например, в течение нескольких лет (1989-93 гг.) эксклюзивистская разновидность национализма уступила место более прагматичным инклюзивным идеям нации, что даже создало условия для обсуждения возможной реструктуризации государственности в направлении федерализации. Но для того, чтобы это стало возможным, потребовалось поражение и коллапс государства».³

Современные тенденции и вызовы

Результаты парламентских выборов 1 октября 2012 года резко изменили политическую ситуацию в Грузии и, возможно, и общее направление процесса национального строительства. Предвыборная атмосфера изменилась в одночасье, когда отвращение, вызванное правительственной политикой запугивания любого потенциального противника, широко распространенные нарушения прав человека и высокомерное пренебрежение общественным мнением со стороны небольшой группы ключевых лиц, принимающих решения (что ранее вызывало относительно слабую общественную реакцию), после показа по телевидению видеоклипов ужасающе жестокого обращения с заключенными в одной из тюрем столицы подняло волну общественного возмущения против властей.

Ныне уже новое руководство намерено начать заново проект национально-государственного строительства, применяя подход, который обещает быть более гуманным и более демократичным. В то же время уже первые шаги нового правительства продемонстрировали некоторые недочеты и недостатки новых властей, и очевидно, что следует ожидать дальнейших ошибок и оплошностей с их стороны, в дополнение к множеству ожидающих решения внутренних и внешних проблем.

Наверное, самый большой вызов для грузинской демократии связан с повторной возможностью доминирования одной политической силы – это связано с серьезным риском снижения политического плюрализма и с ослаблением общественного контроля за действиями правительства, которое в очередной раз может оказаться под контролем узкого круга авторитарных лидеров. Действительно, в настоящее время только две политические силы представлены в парламенте, и если первоначально бывшая правящая партия – Национальное движение – контролировала 65 мест из 150, а остальные были заняты коалицией Грузинская Мечта, то вскоре после выборов началась волна дезертирства и сейчас существует реальная возможность того, что со временем правящая коалиция наберет конституционное большинство в 100 мест. Это может привести к дальнейшему сокращению полномочий действующего президента, который и так уже не контролирует большую часть своих конституционных полномочий, а также к беспрепятственному внесению изменений в конституцию, которая уже послужила тактическим оружием в руках предыдущего правительства. На кону стоит не вопрос о том, заслуживает ли президент Саакашвили утраты полномочий (новое руководство уже объявило, что отказывается от идеи импичмента), но риск ослабления системы сдержек и противовесов, ограничивающей революционное рвение победителей, и вероятный роспуск теперь оппозиционной партии. Последняя уже потеряла большую часть первоначальной общественной поддержки, как и еще недавней привлекательности для стремящихся к власти конформистов и оппортунистов, ввиду отсутствия какой-либо последовательной идеологии, партийной программы или системы ценностей, которые могли бы привлечь потенциальных последователей.

Вторая проблема связана с кадровой политикой нового правительства, созданного на основе конгломерата разнородных политических групп, составляющих правящую коалицию. Оказалось, что ни Национальное Движение, ни Грузинская Мечта не были подготовлены к повороту событий в результате выборов. В итоге, новое правительство создавалось в условиях временного пресса, и, по всей видимости, не все министры или другие должностные лица полностью соответствуют своим новым административным обязанностям и ответственности.

³ Ronald Grigor Suny. (Рональд Григор Сани) *Provisional Stabilities: The Politics of Identities in Post-Soviet Eurasia*. (Временная стабильность: политика самосознания в постсоветской Евразии). 1999 г. стр. 141. http://www.dartmouth.edu/~crn/crn_papers/Suny.pdf

Новое правительство, кроме отсутствия опыта и навыков управления у части его представителей, оказалось перед сложнейшим вызовом – ему приходится справляться с реальными трудностями публичной политики и в то же время с задачами оптимизации функционирования учреждений и органов местного самоуправления, которые до сих пор укомплектованы все теми же старыми кадрами. Это особенно очевидно в случае судебной системы, печальной известной своей зависимостью от исполнительной власти, а ведь сейчас срочно требуется пересмотреть множество неправомερных уголовных дел, переполнивших тюрьмы, а также решить задачу замены кадрового состава следователей и ОМОНа, виновных в массовых нарушениях прав человека. Правительство также должно выполнять по крайней мере некоторые из своих щедрых предвыборных обещаний, которые, в свою очередь, могут оказаться популистскими действиями, потенциально вредными для экономики страны и перспектив ее роста. То же самое верно в отношении улучшения отношений с Россией, что вряд ли возможно без радикальной и политически весьма опасной переориентации внешней политики Грузии.

Следует ожидать, что к следующим парламентским выборам, которые состоятся в 2016 году, обнаружится немалая доля общественного разочарования, хотя этого вряд ли будет достаточно для прихода к власти к следующему политическому циклу каких-либо альтернативных политических сил, которым необходимо определенное время для формирования и развития. Проигравшее Национальное Движение, несмотря на его попытки саботировать текущие изменения и остаться консолидированной партией, обладает минимальным шансом на восстановление своей популярности и силы. Поэтому, скорее всего, нынешнее правительство будет по-прежнему отвечать за национальное строительство в течение всех следующих восьми лет, хотя достаточно велика вероятность, что и правящая коалиция расколется на более мелкие фракции. Даже если не будет серьезных внешних угроз безопасности страны, а правительство окажется достаточно дееспособным и сумеет избежать экономического кризиса, то все же остаются описанные выше проблемы национально-государственного строительства и задача построения гражданской нации из множества этнических групп, живущих в Грузии. Также, хотя надежды на скорое урегулирование конфликтов в Южной Осетии и Абхазии нет (это вряд ли возможно в краткосрочной временной перспективе), остается задача улучшения межобщинных отношений и восстановления некоторой степени взаимного доверия.

Публичная политика: дилеммы и альтернативы

Уже сейчас ясно, что в последнее время появился новый набор неопределенностей, которые могут лишь частично проясниться в течение последующих восьми лет. Как это произойдет на деле, зависит от направления развития некоторых общих социальных процессов и изменений в геополитической и геоэкономической среде Грузии, но по-прежнему будет, в основном, зависеть от осуществляемой правительством политики. Почти в каждой области публичной политики есть трудные дилеммы и альтернативы, и некоторые из них стоит рассмотреть более подробно.

Одним из самых больших препятствий на пути развития и процветания Грузии, как бы тавтологически это не звучало, является широко распространенная бедность. В то время как грузинская экономика продемонстрировала значительный рост в течение последнего десятилетия, этот рост принес мало облегчения примерно половине населения страны, остающегося по-прежнему бедным. Прoшлoе правительство изменило социальную статистику и методику измерения бедности, создав таким образом впечатление сокращения бедности, но это никак не улучшило жизнь сотням тысяч людей, живущих за чертой бедности. Ясно также, что социальная помощь (уже увеличенная почти в два раза новым правительством), оказываемая большому количеству особо уязвимых групп населения, является огромным бременем для бюджета и не является лечением для основного заболевания – безработицы и отсутствия адекватного дохода.

Бедность является особенно тревожным явлением в сельской местности, т.к. здесь она зачастую связана с катастрофически низкой производительностью сельского хозяйства – при том, что более половины населения занято в сельском хозяйстве, этот сектор экономики производит менее одной десятой ВВП. Увеличение производительности в сельском хозяйстве конечно же возможно при условии привлечения инвестиций, внедрения технологических инноваций, улучшения доступа к рынкам и укрупнения земельных наделов – но что произойдет с теми, кто останется без земли, которая ранее по крайней мере кормила их, и без перспективы найти работу на месте? Конечно, эти люди мигрируют в города, которые в настоящее время неспособны поглотить крупномасштабную миграцию, присоединившись к армии городской бедноты и безработных. Подобная проблема проявилась, когда насильственно перемещенные лица из Абхазии и, особенно, из Южной Осетии (после августа 2008 г.) были расселены в сельских поселениях-гетто без каких-либо перспектив заработать своим трудом средства к существованию, кроме разве незначительной социальной помощи. В результате имеет место челночная миграция через административную границу, позволяющая части ВПЛ работать там на своей земле, или переселение в городскую местность. Очевидно, что ситуация, в которой более половины населения Грузии занимается натуральным сельским хозяйством с пресловутой низкой производительностью, не является устойчивой. Чтобы как-то исправить положение, следует поощрять переключение на несельскохозяйственную деятельность в целях диверсификации местной экономики и сохранения общины, но в то же время страна должна быть готова к массовой миграции из сельских районов в городские поселения, что требует не только решения вопросов надлежащего обеспечения жильем и инфраструктурой, но, в основном, создания и формирования гибкого рынка труда и непрерывной системы профессионального образования, которая поможет мигрантам быстро адаптироваться к новым условиям.

Аналогичная дилемма возникает, когда речь идет о районах с компактно проживающими национальными меньшинствами. Для преодоления бедности крайне важно сделать местную экономику более открытой, что, однако, будет стимулировать миграцию, вынудит представителей меньшинств активней изучать государственный язык и приведет к обострению конкуренции на местном рынке труда в условиях недостатка профессионального опыта или навыков. Одновременно все это может восприниматься (и часто воспринимается) как угроза сохранению этнической самобытности, традиций и языка, в то время как интеграция здесь обычно приравнивается к ассимиляции. В случае некоторых небольших меньшинств (таких как, например, удины, последние наследники древней культуры Кавказской Албании) угроза ассимиляции вполне реальна, так как язык частично уже потерял свою функциональность, получение на нем образования зачастую невозможно, а экономическое давление вынуждает молодых людей двигаться в города в поисках работы и средств к существованию, хотя здесь они сильнее отчуждены от собственной культурной традиции. Не слишком улучшает положение и то, что многие малые школы с преподаванием на языках меньшинств были закрыты под предлогом «оптимизации», при этом часто забывается исключительная культурная роль сельских школ. Сосредоточение внимания на интеграции меньшинств разумно с точки зрения политической стабильности, но не менее важна задача оказания малым этносам помощи в сохранении своей самобытности, языка и культуры при одновременном содействии их социальной интеграции в рамках гражданской нации – ведь культурный плюрализм является одним из крупнейших достояний Грузии, наряду с ее населением, богатым культурным наследием и красивой природой.

Не существует какой-либо общей панацеи для этих или любых других проблем, которые нужно решать, если есть намерение построить в Грузии здоровую, процветающую и консолидированную гражданскую нацию. Поэтому одна из главных рекомендаций, которая может быть предложена на сегодняшний момент, – это разработка фундаментального долгосрочного плана действий для каждой важной области публичной политики, базирующаяся на тщательном исследовании вопроса и надежных данных, с последующей возможностью дополнительной настройки на основе встроенной системы мониторинга, консультаций с общественностью, а также эффективной обратной связи и механизмов адаптации. Такой подход необходим не только для стимулирования экономического развития, но и для работы с деликатными проблемами

межнациональных отношений при сохранении баланса между необходимостью интеграции меньшинств и стремлением помочь им сохранить культурную идентичность. Осторожное планирование особенно необходимо при попытках улучшить межобщинные отношения в случае Абхазии и Южной Осетии, что потребует замены некоторых неадекватных подходов и стратегических документов, подготовленных ранее скорее в качестве инструментов саморекламы, а не в качестве реальных руководств к действию.

Другим важным направлением деятельности является децентрализация полномочий и власти там, где это целесообразно и разумно: в области образования, здравоохранения, предоставления социальных услуг, поддержания и развития социальной и физической инфраструктуры и так далее. Очевидно, что решение предыдущего правительства об отмене низшего уровня самоуправления было ошибкой, разрушительной для развития гражданской культуры среди населения. Действующие на сегодняшний день территориальное устройство и система управления плохо отражены в Конституции и поэтому малоэффективны. Инициирование широкой общественной дискуссии по предпочтительной системе территориальной организации страны и управления должно предшествовать любым соответствующим решениям, непосредственно влияющим на жизнь людей.

Наконец, следует помнить, что развитие гражданской нации и стабильного демократического общества в современном мире требует не просто наличия сильного государства и экономического благополучия, но и присутствия высокообразованного и динамичного населения, способного легко адаптироваться к глобальным изменениям, а также развития глобализированной, основанной на знании экономики. Имевшей место реформе образования не удалось до сих пор радикально улучшить качество массового образования, и многие международные тесты показали необходимость повышенного внимания к развитию системы образования на всех уровнях, что требует хорошего стратегического планирования и надлежащего финансирования. Если не будут сделаны быстрые шаги в правильном направлении, то нация может потерять в результате деградации ее основной капитал – образованное население и традицию уважительного отношения к образованию и знаниям, множество хороших ученых и инженеров и эффективную систему их воспроизводства. Возможно, что к 2020 году, семь лет спустя, уже будет ясно, какое направление избрал грузинский народ для строительства своего будущего – останется ли целью достижение непосредственной экономической выгоды от продажи имеющихся ресурсов, ведущее в то же время к опустошительной утечке мозгов и анахронизму системы образования, или же главной целью будет выбрано долгосрочное устойчивое развитие на основе инноваций, творчества и знаний.

Дискуссионные вопросы

К сожалению, по поводу всех этих вопросов и проблем зачастую имеются ответы касательно того, «что» должно быть сделано, однако не менее важным остается вопрос «как».

- Как массовая бедность может быть искоренена, когда не хватает ресурсов для инвестирования в производственную деятельность, практически нет промышленного производства и драматически не хватает местных инициатив и инновационных начинаний?
- Как можно полностью интегрировать меньшинства в грузинское общество и мотивировать их участие в этом процессе, и при этом не вызвать их противостояния из-за страха ассимиляции?
- Как продуктивность сельского хозяйства может быть радикально увеличена в отсутствие крупных инвестиций, как земельный рынок может быть активирован и земельные участки укрупнены без массовых трагедий обезземеленных семей, и как освобожденные при этом трудовые ресурсы могут быть задействованы в производственной деятельности?
- Как система образования может быть радикально улучшена, когда нет достаточных средств для существенного увеличения заработной платы учителей, когда ограничено

число квалифицированных преподавателей, в то время как выпускники вузов по многим специальностям не могут найти такую работу, где полученные ими знания могут быть использованы должным образом?

Эти и многие другие вопросы из сферы публичной политики нуждаются в спешных, но солидно обоснованных ответах, если страна хочет развиваться в русле обещаний ее лидеров. Это опять-таки означает необходимость больших усилий для оценки насущных проблем, определения приоритетных задач и поиска решений в рамках существующих и будущих ограничений. Без сомнения, это далеко не легкая задача. Однако альтернатива – это политическая и экономическая стагнация, падение качества жизни, продолжающийся исход потерявшего надежду населения, фрагментация и дальнейшее расслоение общества и постепенная политическая радикализация правящих элит.

РАЗДЕЛ 3

Конфликты и отношения с внешним миром

Отношения Абхазии с внешним миром

Лиана Кварчелия

Нынешнее внешнеполитическое положение Абхазии

В 2013 г. исполнится 20 лет абхазскому государству. Если не углубляться в выявление противоречий международного права, в конституционные рамки и фактические последствия распада СССР для некогда составлявших его союзных и автономных образований (а также в интересы реальной политики в процессе признания новых постсоветских государств), то можно сказать, что наиболее весомым фактором, повлекшим за собой фактическую независимость Абхазии, стала грузино-абхазская война 1992-1993 гг. До 2008 г. абхазская сторона, обосновывая юридический аспект независимости абхазского государства, ссылаясь на правовые коллизии, связанные с разными историческими периодами, включая создание и распад СССР. Сегодня начало международной легитимации абхазского государства связано, главным образом, с признанием в 2008 г. независимости Абхазии со стороны Российской Федерации. Последовавшее в течение последующих четырех лет признание со стороны еще пяти государств, обладающих, за исключением, пожалуй, Венесуэлы, весьма скромным удельным весом в международной конъюнктуре, не повлекло за собой широкой внешней легитимации Абхазии, и в этом процессе на сегодняшний день наблюдается определенный застой.

Возникает вопрос, каковы составляющие сложившегося статус-кво и каковы перспективы его изменения и расширения международного признания Абхазии.

На сегодняшний день Абхазия существует как бы в двух измерениях. В одном из них Абхазия – де-юре признанное государство и субъект официальных межгосударственных (двусторонних) отношений. У этого измерения есть свои ограничения, поскольку признание Абхазии носит частичный характер – только шесть государств признали независимость республики. Кроме того, только одно государство из этих шести – Россия, будучи влиятельным международным игроком, к тому же является региональной державой, на южных границах которой расположена Абхазия. Россия предоставляет Абхазии гарантии военной безопасности, оказывает большую экономическую помощь и реально влияет на ситуацию как в самой Абхазии, так и в регионе. Западные страны держат Абхазию в режиме неполной изоляции.

В другом измерении Абхазия де-юре не считается суверенным образованием, поскольку признается неотъемлемой частью Грузии, и не рассматривается в качестве субъекта международных отношений. Это измерение не отражает фактического состояния дел, в контексте которого Абхазия реально от Грузии не зависит – Грузия не осуществляет контроля над ее территорией и не участвует в ее управлении, хотя и влияет на международную конъюнктуру в отношении Абхазии.

Статус-кво, в котором сосуществуют эти два измерения после 2008 г., определил более или менее устойчивую ситуацию, которую, несмотря на определенные негативные тенденции, не смогли серьезно обрушить ни информационная война вокруг событий 2008 г., ни формат женеvских дискуссий, в котором статус участников низведен до уровня экспертов, ни череда международных резолюций по так называемым «оккупированным территориям».

Однако любое поступательное развитие в регионе, затрагивающее интересы основных игроков и имеющее прямое или косвенное отношение к Абхазии, приводит обозначенные выше две реальности к неизбежному столкновению, и вынуждает стороны искать приемлемые форматы в пределах возможных компромиссов. К примеру, российско-грузинское соглашение 2011 г., подписанное в связи со вступлением России во Всемирную Торговую Организацию, потребовало серьезных уступок со стороны Грузии. Однако вряд ли грузинское руководство пошло бы на эти

уступки, если бы не давление главного партнера Грузии – США. Россия также вынуждена была прибегнуть к максимально размытым формулировкам, которые, с одной стороны, не ставили бы прямым образом под сомнение признанный самой же Россией независимый статус Абхазии, а с другой – позволили бы грузинской стороне поставить подпись под столь важным для Москвы документом. Абхазская сторона, скорее всего, не была задействована в консультациях по вопросу, непосредственно касающемуся ее границ, и могла лишь заявить о том, что не допустит на свою территорию международных наблюдателей в рамках российско-грузинского соглашения.

С подобными ситуациями придется иметь дело, если речь пойдет и о других проектах, особенно если они напрямую касаются территории Абхазии. К числу таких вопросов можно отнести, например, идею восстановления южно-кавказского железнодорожного сообщения через территорию Абхазии. Даже если будет преодолено сопротивление Азербайджана в вопросе восстановления железной дороги, соединяющей Россию и Армению, сторонам надо будет найти формулу, удовлетворяющую, в первую очередь, Абхазию, поскольку наиболее уязвимым игроком, в силу частичной признанности и вытекающих из этого обстоятельств, является именно она.

Возможны ли новые отношения с Грузией?

Впервые же дни после прихода к власти в Грузии госминистр Паата Закареишвили попытался снять табу на наиболее смелые в сегодняшнем грузинском политическом контексте идеи – двустороннее соглашение с Абхазией о неприменении силы, пересмотр закона об «оккупированных территориях» с целью облегчения прямых контактов Абхазии с Европой, восстановление железнодорожного сообщения через Абхазию, переименование министерства по «реинтеграции» и т.д. Эти идеи далеко не всегда находят понимание и поддержку в других ведомствах нового грузинского правительства, не говоря уже об оппозиции. Конфликты – это тот политический ресурс, который всегда используют во внутривнутриполитической борьбе, загоняя рациональные идеи в прокрустово ложе популизма. Учитывая наличие в Грузии в высокой степени конкурентной политической среды, можно предположить, что грузинским властям будет сложно занять прагматичную позицию в отношении Абхазии без поддержки извне и четких мессиджей от западных партнеров в адрес грузинской оппозиции. Очевидно и то, что для получения такой поддержки новой команде необходимо преодолеть существующий на сегодняшний день некоторый дефицит доверия со стороны западных партнеров, а на его восполнение потребуется время.

Но самое главное заключается в том, что сама правящая элита Грузии должна сделать четкий выбор, отражающий новые реалии во взаимоотношениях с Абхазией. Поначалу складывалось впечатление, что, при всей существующей политической разногласии внутри правящей коалиции, наиболее либеральное ее крыло склонно расширить понимание «деизоляции» Абхазии, подразумевая под ним не только контакты с Грузией, но и прямые контакты Сухума с западным миром. В этом смысле на смену силовому давлению и поставгустовской имитации «мягкой силы» со стороны Саакашвили пришла, возможно, реальная «мягкая сила» с расчетом на постепенный разворот абхазов в сторону Грузии через снятие барьеров для общения Абхазии с внешним миром. Она же подразумевает максимальную открытость Грузии для граждан Абхазии при сохранении политической цели – реинтеграции.

Однако новые и реанимированные старые идеи, озвученные госминистром Закареишвили, преподносились публике в упаковке тезиса об «оккупированных территориях». Настойчивое упоминание новыми властями термина «оккупированные территории» сначала воспринималось в большей степени как дань «политкорректности» по отношению к грузинскому политическому сообществу. Однако довольно скоро стало ясно, что грузинские «красные линии» не вполне допускают самостоятельное общение Абхазии с внешним миром. Аргументы грузинских властей

о том, что реальная безопасность и развитие могут быть обеспечены для Абхазии только через сближение с Грузией, оторваны от реальности, поскольку не отражают восприятия угроз абхазской стороной. Если деизоляция Абхазии будет по-прежнему видеться в Тбилиси только в рамках неизбежного и неуклонного сближения с Грузией, хотя и обновленной, то об идее серьезного открытия Абхазии для внешнего мира (за исключением России) можно будет забыть.

Желание абхазов строить собственное независимое государство не изменяется в зависимости от смены режима в Тбилиси. Можно предположить, что в случае отката новых грузинских властей к старым подходам сохранится нынешний статус-кво. Если тбилисские власти поймут, что расчет на деизоляцию как локомотив для разворота абхазов в сторону Грузии не оправдался, то смогут, по крайней мере, удовлетвориться отсутствием ответственности за принятие решений в отношении сложного конфликта, сосредоточившись вместо этого на вопросах внутреннего развития в Грузии. Если при этом Грузия «закроет глаза» на контакты, в частности Европы с Абхазией, отчасти преодолев собственные эгоистические интересы, то желательным для нее итогом может стать диверсификация экономических и политических контактов Абхазии как способ в некоторой степени сбалансировать присутствие в регионе внешних игроков.

Более реалистичная и нейтральная по отношению к статусу Абхазии позиция и признание Абхазии хотя бы как стороны в конфликте и визави в соглашении о неприменении силы увеличат вероятность взаимодействия в областях, представляющих взаимный интерес, включая участие Абхазии в региональных и даже двусторонних взаимовыгодных экономических проектах. Допуская возможность определенного взаимодействия в сфере транспортных коммуникаций, в торговле, в области энергетики, следует учесть, что любые решения, которые будет принимать абхазская сторона, будут тщательно соизмеряться с возможными рисками. Нынешний подход, основанный на идее «оккупации», или возможный нейтралитет по отношению к статусу Абхазии, или наиболее предпочтительное для Абхазии признание независимости республики, определили бы соответствующую степень открытости Абхазии к подобного рода взаимодействию. Т.е. с абхазской точки зрения взаимодействие может иметь место лишь в формате, масштабах и на условиях, исключающих угрозу военной и политической безопасности Абхазии. В этом смысле инструментальная ценность экономических рычагов стимулирования Абхазии к компромиссу в отношении собственного политического статуса в пользу Грузии чрезвычайно низка.

Сказанное выше относится и к европейской идее предоставления Абхазии возможности воспользоваться через Грузию плодами готовящегося соглашения между Грузией и ЕС о свободной торговле и о праве на безвизовый въезд на территорию ЕС. В международной среде распространено мнение о том, что торгово-экономическое сотрудничество между Грузией и Абхазией, а также контакты в других сферах могут стать действенным инструментом для примирения двух народов и, в конечном итоге, для восстановления «территориальной целостности» Грузии. Однако идея «реинтеграции» – это именно то, что отталкивает абхазскую сторону и заставляет ее выбирать наиболее очевидный и в какой-то степени упрощенный путь в виде создания заслонов от любых инициатив не только со стороны Грузии, но и ее союзников, вплоть до наметившейся в последнее время тенденции к сокращению международного присутствия в Абхазии в ущерб не столько экономическим интересам, сколько политическим задачам по преодолению международной инерции в отношении Абхазии.

Западные подходы в отношении Абхазии

Отдавая должное наличию нюансов, в некоторой степени отличающих европейский и американский подходы к конфликту, отметим все же их общую основу. Абхазия со своими притязаниями на широкое международное признание воспринимается международным сообществом через призму взаимоотношений Запада и России. Приход к власти коалиции под руководством Бидзины Иванишвили под лозунгом восстановления отношений не только с Абхазией и Южной Осетией, но и с Россией, породил в международной среде, с одной стороны,

завышенные ожидания, связанные с перспективами урегулирования конфликта, с другой – некоторые опасения относительно возможности отклонения Грузии от евроатлантического курса. Эти опасения при определенном раскладе могут заставить Запад попытаться отделить вопрос урегулирования территориальных споров от вопроса вступления Грузии в НАТО, что может вылиться, в зависимости от позиции Грузии, как в продолжение политики изоляции и неуклонный дрейф Абхазии под реальный российский протекторат (что более реально), так и в поэтапный, растянутый во времени процесс признания Абхазии на определенных условиях. В этом случае условия будут включать существенное международное присутствие в Абхазии, решение вопроса беженцев (частичное возвращение, компенсация потери собственности, в том числе в обмен на возвращение), демократизацию всех сфер в соответствии с международными стандартами и т.д. Недавнее голосование по вопросу статуса наблюдателя в ООН для Палестины показало, что под процессом признания новых государств черта еще не подведена. И какова бы ни была мотивация Грузии при голосовании в пользу членства Палестины, оно в некоторой степени стало отражением понимания в международной среде неизбежности определенных процессов. В этом смысле ссылки на недопустимость «расчленения» Грузии несостоятельны и в свете того, что сама Грузия образовалась в результате распада СССР, и в свете признания Косово и ряда других государств, и в свете последних событий вокруг Палестины.

В случае Абхазии, однако, в обозримом будущем и США и Европейский Союз, в силу периферийного характера грузино-абхазского вопроса в международной повестке дня, вероятнее всего предпочтут не менять существующий статус-кво, используя его в ближайшие годы в качестве «кнута» в отношениях с Россией и предоставляя Турции возможность играть роль более гибкого игрока в отношениях с Абхазией. Очередным свидетельством подобной гибкости является заключенное в ноябре 2012 г. соглашение между абхазской столицей и турецким городом Сиде о партнерских отношениях и последовавший за ним визит группы турецких предпринимателей и представителей местной администрации одного из турецких городов в столицу Абхазии.

Возможно также, что сама Европа извлечет, наконец, уроки из так и нереализованной попытки «вовлечения без признания» и не просто сформулирует, но и реально приступит к имплементации инициатив по деизоляции Абхазии, не связывая ее исключительно с конфликтом, а видя в ней самостоятельную ценность. Формула «взаимодействие/вовлечение без признания» при всех положительных изначальных интенциях была скомпрометирована тем, что была перехвачена и фактически законсервирована прежним грузинским руководством. Если уроки будут извлечены и у Европы будет достаточный интерес к региону, то могут появиться новые инициативы, напрямую связывающие Абхазию с европейскими странами. Если же главной целью Европы как близкого соседа будет не стабильность и демократия в регионе, а вытеснение России за счет примирения абхазов и грузин и возвращения Абхазии в лоно Грузии, то будет неизбежным еще более радикальное сокращение и без того символического международного присутствия в Абхазии.

Новый абхазский подход в отношении международных институтов

Упомянутая выше тенденция Абхазии к более жесткому регулированию контактов с западным миром имеет, вероятно, несколько составляющих. С одной стороны, она является ответной мерой и связана с желанием побудить международное сообщество изменить существующие подходы в отношении Абхазии, основанные на признании ее частью Грузии, тем более что после 2008 г. эти подходы ужесточились – это проявилось, например, в потере Абхазией статуса стороны в переговорах. На сегодняшний день план Медведева-Саркози себя исчерпал, и назрела необходимость обсуждения нового формата в рамках Женевских дискуссий.

Кроме того, характер помощи, оказываемой, в частности, Европой, носит ограниченный по масштабу и иногда символический характер. Отсутствуют значимые программы по развитию,

акцент делается в большей степени на гуманитарные программы. Идею деизоляции ЕС связывает исключительно с урегулированием конфликта. Все это воспринимается в Абхазии как дискриминационный подход и усугубляет недоверие к западным институтам.

Внедрение Абхазией более формализованных процедур общения с внешним миром вместо предшествовавшего им более гибкого взаимодействия, отдававшего дань политическому аспекту международного присутствия в Абхазии, возможно также означает, что нынешнее руководство больше не видит сотрудничество с международными организациями в качестве способа формирования более благоприятного для государственного строительства в Абхазии международного климата. К сожалению, попытки отдельных западных институтов и организаций начать изменение ситуации в сфере взаимодействия совпали с пиком общей усталости и фрустрации в Абхазии по поводу бездействия ЕС. Однако тот факт, что во властных структурах на данный момент обсуждается введение безвизового режима для въезда иностранных граждан в Абхазию (правда, пока только со стороны российско-абхазской границы), а Президент Абхазии неоднократно предлагал международным представителям подумать о масштабных инвестициях в Абхазию, может свидетельствовать о том, что абхазская сторона все еще находится в поиске приемлемых правил игры.

Кроме того представляется, что новый абхазский подход в определенной степени учитывает тенденции в России, а также опасения российской стороны в отношении некогда тиражировавшейся идеи «многовекторной» политики Абхазии, которая многими толковалась неверно и преподносилась как отход от союзничества с Россией. На самом деле в силу того, что долгосрочным интересом Абхазии является укрепление суверенитета страны через дальнейшую международную легитимацию, абхазская сторона при прежнем руководстве стремилась к расширению международных контактов при сохранении и углублении партнерства с Россией. Можно сказать, что в связи с вопросом международного присутствия в Абхазии в противоречие вступают, с одной стороны, общий интерес Абхазии и России – развеять миф об «оккупации» Абхазии, что невозможно сделать, если Абхазия будет оставаться в закрытом от Запада режиме, с другой – опасения России о снижении лояльности Абхазии, с третьей – опасение Абхазии подвергнуть риску отношения с единственным союзником, гарантом безопасности и главным донором. Абхазия, кроме того, пытается уравновесить продвижение своих интересов в спорных российско-абхазских вопросах (церковный вопрос, демаркация границы в районе села Аибга, соединение Северного Кавказа с Южным через Кодорское ущелье Абхазии, вопросы собственности и т.д.) несколько демонстративной жесткостью в отношении западных организаций. Однако справедливое требование уважать право абхазов на самоопределение, обращенное к западным институтам, не уравновешено достаточной открытостью и усилиями по преодолению сформировавшейся в отношении Абхазии инерции. Поэтому если новые параметры отношений с международными организациями будут излишне жесткими, то вместо изменения западных подходов мы можем увидеть маргинализацию Абхазии в глазах международных институтов. Абхазскому истеблишменту, до сих пор имевшему репутацию искушенных политиков, важно соблюсти баланс, чтобы не заработать для Абхазии имидж закрытого общества и не вытеснить Абхазию из международного контекста.

Отношения с Россией

Что касается взаимоотношений Абхазии и России, то при юридическом равноправии они фактически являются асимметричными. Асимметричность задается не только разным экономическим и политическим удельным весом сторон, но и безальтернативным характером отношений в условиях отсутствия широкого международного признания. При том, что абхазы болезненно воспринимают любые признаки какого-либо ущемления суверенитета Абхазии, Россия объективно остается более близкой к абхазам в языковом и культурном плане, чем Запад, с которым у Абхазии после развала СССР общение неизменно сводилось к обсуждению вопросов, связанных с грузино-абхазским конфликтом, в котором, к тому же, позиция Запада была

изначально предвзятой. В Абхазии (да и в самой Грузии за пределами Тбилиси) не существует такого негативного восприятия России, которое распространено на Западе.

Перспектива потепления российско-грузинских отношений в связи со сменой режима в Грузии почти накануне Олимпиады в Сочи не вызывает таких острых опасений у абхазов, которые существовали до 2008 г., поскольку представляется маловероятным, что российское руководство, претендующее на возвращение России статуса сверхдержавы, отзовет признание Абхазии без существенных имиджевых потерь, в первую очередь, в глазах собственного электората. Более того, учитывая заинтересованность России в восстановлении железнодорожного сообщения с Арменией или в других возможных проектах в регионе, нельзя исключить, что в качестве поощрения Абхазия может получить признание со стороны одного из партнеров России по СНГ.

В самом абхазском обществе растет осознание того, что для сохранения суверенитета Абхазии необходимо стать дееспособным государством, и что без развития собственной экономики страна рискует превратиться в дотационный регион. В этом смысле актуальным вопросом остается трансформация характера российской помощи и переход от вкладов в инфраструктуру к инвестициям в экономику.

Дискуссионные вопросы

- Каковы плюсы и минусы нынешнего внешнеполитического положения Абхазии?
- При каких обстоятельствах можно расширить признание Абхазии за счет стран СНГ?
- Окончательно ли сформирован новый грузинский подход? Будет ли в нем «окно возможностей» для Абхазии?
- Что приобретают Грузия и Абхазия от взаимного признания, и чем они рискуют? Новый абхазский подход к международным структурам: самоизоляция или реформирование внешних контактов?
- Будущее Женевского процесса: два процесса (грузино-абхазский и грузино-осетинский) вместо одного?
- Можно ли обеспечить признание со стороны Европейских государств в отрыве от вопроса урегулирования конфликта?
- Что важнее в процессе признания: качество или количество?

Грузия в меняющемся мире: внешнеполитические вызовы и приоритеты в среднесрочной перспективе

Арчил Гегешидзе

Внешняя политика Грузии в ретроспективе: эволюция приоритетов за 1992-2012 гг.

Отношения с внешним миром всегда играли важную роль в становлении грузинской государственности. Особо явственно такая связь стала просматриваться после того, как Грузия в качестве независимого государства приступила к определению своего места и роли в регионе и мире в целом. На первых порах внешнеполитическая повестка дня служила, в основном, задаче выживания. Развал всесоюзной хозяйственной системы и последовавшая за ним экономическая разруха, а также вызванная братоубийственными войнами в Абхазии и Южной Осетии политическая нестабильность и ее последствия вынуждали искать сиюминутные решения с целью сохранения целостности страны, с одной стороны, и прокорма стремительно нищающего населения – с другой. Соответственно, целью внешней политики в первой половине 90-х годов прошлого столетия было сдерживание постимперской инерции России, подкрепляющей сепаратистские устремления Сухуми и Цхинвали путем использования международных форматов и трибун, и привлечение донорской помощи для решения обостряющихся гуманитарных проблем.

Во второй половине 90-х и начале 2000-х годов внешнеполитические акценты на углубление отношений с международными организациями (ООН, ОБСЕ, ЕС, ВБ, МВФ и пр.) и ведущими странами Запада в конце концов привели к тому, что Грузия сделала стратегический выбор, сформировавшись на стыке столетий в качестве самого прозападного государства в СНГ. Невзирая на то, что страна продолжала оставаться объектом гуманитарной помощи и политической поддержки со стороны международного сообщества в процессе решения последствий конфликтов, начался процесс свертывания российского военного присутствия в виде отстранения российских пограничников от охраны государственной границы и закрытия военных баз РФ на ее территории. Немаловажно, что в этот же период, в тесной координации с соседними Азербайджаном и Турцией, началось строительство трансрегионального энергетического коридора, и первый нефтепровод в обход России был пущен в эксплуатацию. Начали строиться и другие, более крупные трубопроводные системы. Грузия стала членом Совета Европы и Всемирной торговой организации, заключила договор о партнерстве и сотрудничестве с ЕС, американские военные инструкторы начали обучать грузинских офицеров и солдат, а вскоре правительство страны официально заявило о желании стать членом НАТО. Таким образом, во внешнеполитической повестке дня постепенно стали появляться новые задачи поиска стратегической ниши и утверждения в ней.

Вместе с тем, системные проблемы в управлении страной, обуславливающие необратимые стагнационные процессы в социально-экономической сфере, привели к революционной смене власти в 2003 году. При этом, однако, смены внешнеполитического курса не произошло. Новое правительство осталось верным избранным ориентирам и, взявшись за амбициозную задачу быстрого преобразования страны, с удвоенным энтузиазмом приступило к реализации внешнеполитического курса. Грузия еще быстрее начала сближаться с НАТО, параллельно углубляя сотрудничество с США и другими государствами в области безопасности. Одновременно в стране начали проводиться реформы по модернизации сферы управления и отдельных государственных институтов. При этом власти уделяли растущее внимание рекламированию своих успехов на этом поприще и поддержке привлечению инвестиций в экономику страны, что также стало одним из приоритетов внешней политики. Задачи развития

стали выходить на передний план. Однако отсутствие учета преобразования «российского фактора» и неготовности западного сообщества адекватно реагировать на возможные действия Кремля на постсоветском пространстве обусловили ошибочность приоритетизации стратегических задач и темпов их достижения, что привело к войне с Россией. Роковые события 2008 года, в свою очередь, внесли коррективы в отношения с внешним миром. С одной стороны, предельно обострились отношения с Россией в силу признания ею независимости Абхазии и Южной Осетии и фактической оккупации этих территорий, а с другой – препятствование расширению процесса признания независимости отколовшихся регионов Грузии стало едва ли ни самым приоритетным вопросом на международной арене. В итоге вопрос сохранения целостности страны вновь возглавил список внешнеполитических приоритетов, хотя на интеграцию в евроатлантическое пространство направлялось не меньше политических и дипломатических ресурсов.

Новые реалии, ожидаемые вызовы

Парламентские выборы 2012 года привели к власти новую правящую элиту, которая, вопреки изначальному скепсису со стороны части международного сообщества, сохраняет верность стратегическому выбору Грузии. Более того, ставится задача вывести Грузию на качественно иной уровень демократического развития, заслуженно закрепив за ней место в лелеемой европейской семье. Соответственно формируются и внешнеполитические цели и ориентиры.

Однако очередная смена власти, которая формально произошла в результате указанных выборов, на этом не завершилась. Она продолжается на сложном фоне и, наталкиваясь на политические и правовые барьеры, начинает буксовать. Так, внутри Грузии имевшие место в прошлые годы «эксперименты» с конституцией создали предпосылки для весьма необычной политической ситуации сразу после выборов. Несмотря на действительно значительный факт признания поражения правящей партией и обещание со стороны президента беспрепятственно передать власть победившей коалиции, сосуществование до следующих президентских выборов двух политических сил по инерции все еще носит состязательный характер. По прошествии всего лишь двух недель процесс, именуемый «коабитацией», застопорился и, среди прочего, уперся в замену «политически ангажированных» послов в столицах ведущих западных стран. В результате новое правительство лишено значительного инструмента в виде лояльных посольств для продвижения внешнеполитических интересов в важных партнерских странах. В таких условиях новому правительству приходится прилагать дополнительные усилия для того, чтобы избавиться от порочного клейма «российского проекта», которое в процессе предвыборной кампании было навязано бывшим главным конкурентом – «Единым национальным движением» (ЕНД). Во время предвыборной гонки бывшая правящая партия под руководством Президента Грузии в нарушение законности использовала всевозможные государственные ресурсы для демонизации конкурента; можно сказать, что она частично добилась своей цели. В частности, она сумела внушить части политического истеблишмента и многим СМИ на Западе, что «Грузинская мечта» во главе с ее лидером является пророссийской политической силой и, придя к власти, обязательно свернет с прозападного курса. В результате новые власти, в отличие от команды Саакашвили в период «Революции роз», на заре своей деятельности не пользуются таким же доверием со стороны западных партнеров, что так необходимо начинающему и отчасти неопытному правительству.

В условиях отсутствия такого доверия правительство Иванишвили сталкивается, помимо прочего, с явной подозрительностью и даже протестом с их стороны в связи с привлечением к ответственности уличенных в нарушении законности представителей бывших властей. В свою очередь президент и лидеры ЕНД, искусно манипулируя пиар-технологиями, а также пользуясь сохранившимися связями, сумели придать политическую окраску данному процессу, убедив в этом серьезную часть международной общественности. Несмотря на то, что внутри страны

мало кто сомневается в целесообразности уголовного преследования бывших чиновников, на международной арене данный вопрос уже стал проблемой, что, в свою очередь, ослабляет позиции правительства Иванишвили, осложняя тем самым перспективу эффективного реагирования на другие вызовы как в краткосрочной, так и среднесрочной перспективе. В ближайший период, в частности, данным обстоятельством могут воспользоваться проблемные партнеры по переговорам. Так, в ответ на предложение Тбилиси по налаживанию отношений с Россией сначала прозвучало желание «увидеть более конкретные шаги», а потом «признать новые реалии в лице независимой Абхазии и Южной Осетии». Несмотря на то, что впоследствии Москва все же согласилась на начало прямых консультаций без предварительных условий, легкого процесса ожидать не приходится, поскольку декларированные перед первым раундом переговоров «красные линии» в политических позициях сторон ограничивают пространство для их существенного сближения. В свою очередь абхазские и югоосетинские стороны «отреагировали» на инициативы нового госминистра по вопросам конфликтов ужесточением своих позиций, в том числе в рамках Женевских дискуссий. Эти и другие примеры явно свидетельствуют о том, что указанные партнеры предпочитают выждать, дабы выбрать более благоприятный момент, когда власти Грузии предположительно станут более уязвимыми. В данных условиях решающее значение будет иметь то, как будет протекать «коабитация» – завершится ли процесс мирно, или все же сорвется и приведет к политическому кризису? Важное значение будет иметь и то, насколько удастся новым властям достичь первых успехов в выполнении обещаний по восстановлению справедливости и улучшению социально-экономического фона. Успех, без сомнения, укрепит стартовые позиции новых властей на внешнеполитическом поприще, и наоборот.

В среднесрочной перспективе основные вызовы будут связаны с внешними факторами, на появление и/или развитие которых Грузия воздействовать не может. Так, многое определит баланс сил между Западом и Россией и, исходя из этого, качество их взаимоотношений. От этого будет зависеть, насколько сможет Грузия совместить две разновекторные внешнеполитические задачи – институциональную интеграцию в евро-атлантические структуры и нормализацию отношений с Россией. Это – самый серьезный вызов, на который правительству Грузии придется направлять усилия в ближайшие годы.

В этот же период не исключается эскалация событий в регионе. В частности, имеется в виду обострение ситуации вокруг Нагорного Карабаха: возможное возобновление войны между Азербайджаном и Арменией может нанести непоправимый ущерб геоэкономике всего региона, в том числе проходящим через территорию Грузии транзитным системам, хотя вероятность такого развития событий невелика. Далее, неизвестно, как поведет себя в данной ситуации Россия и попытается ли она прибегнуть к агрессивным применительно к национальным интересам Грузии шагам.

Еще одно событие, которое в среднесрочной перспективе может стать вызовом для безопасности Грузии, – это нестабильность в регионе в связи с возможным конфликтом Запада с Ираном. В зависимости от конкретной географии конфликта, а также интерпретации иранскими властями роли Тбилиси в нем, Грузия может подвергаться разного рода угрозам. Поэтому ей придется искать «золотую середину» в этом кризисе, что вполне может оказаться нелегкой задачей. Не исключено также, что Россия, со своей стороны, может воспользоваться создавшейся ситуацией и попытаться получить дивиденды за счет национальных интересов Грузии.

Вероятным вызовом для Грузии может стать также периодический «перелив конфликта» с Северного Кавказа. В данном случае ожидается спонтанное просачивание неформальных военных формирований на территорию Грузии, после которых каждый раз могут возникать различной остроты осложнения в приграничной зоне, а также трения в отношениях с Кремлем.

Относительно устойчивости политики непризнания грузинским властям особо беспокоиться не придется, однако внешнеполитическому ведомству следует оставаться бдительным и проактивным.

Заключение

Новые власти Грузии получили непростое наследство. Грузия, с одной стороны, находится под серьезной политической опекой Западного сообщества, а с другой – кризисные отношения с Россией угрожают безопасности и стабильному развитию страны. Вместе с тем, новые власти стоят перед дилеммой: продолжать привлечение к ответственности бывших чиновников и тем самым ставить под угрозу свою репутацию в глазах западных партнеров, или же прекратить процесс восстановления справедливости, подвергаясь, таким образом, риску потерять симпатии собственного электората. Единственно верный путь решения данной дилеммы – соблюдение буквы и духа верховенства закона, тем более, что требовательность международного сообщества к нынешним властям чрезвычайно высока. Очевидно, что если новым властям удастся справиться с этим, безусловно, неординарным вызовом, то они смогут рассчитывать на большую поддержку партнеров в процессе разрешения других проблем на внешнеполитическом поприще.

Дискуссионные вопросы

Смена власти в результате прошедших парламентских выборов приоткрыла окно возможностей для решения некоторых насущных проблем в отношениях Грузии с миром. Вместе с тем, наличие огромного множества переменных, которые влияют или могут повлиять в будущем на динамику процессов, не позволяет сделать более или менее определенный прогноз. Стало быть, вопросы возникают, а достоверные и однозначные ответы найти трудно. Ниже приводятся дискуссионные вопросы в связи с некоторыми актуальными проблемами, требующими первоочередного внимания как в краткосрочной, так и среднесрочной перспективе. В качестве же ответов приходится ограничиваться выдвиганием гипотез относительно динамики событий вокруг предмета обсуждения.

1. Как повлияет нынешний характер «коабитации» на перспективу интеграции Грузии в евро-атлантические структуры?

Гипотеза: Создается впечатление, что критика грузинских властей со стороны западных правительств и СМИ по поводу продолжающихся арестов чиновников бывших властей достигает критической точки. В связи с тем, что НАТО, в силу геополитических причин, не готова принять Грузию в свои ряды, создавшийся ажиотаж вокруг событий в стране может послужить дополнительным фактором для «отсрочки» решения. Что касается вопроса подписания Ассоциированного соглашения между Грузией и Евросоюзом, то оно, скорее всего, будет подписано в 2013 году.

2. Насколько инициативы/сигналы грузинского правительства явятся достаточным условием для начала нормализации двусторонних отношений с Россией?

Гипотеза: Несмотря на то, что Россия в меньшей степени заинтересована в выводе двусторонних отношений из нынешнего тупика, чем Грузия, ей все же выгодно скрасить фасад этих отношений без ущерба для собственных политических интересов. В этом контексте она пойдет на взаимовыгодные договоренности, тем более, что после смены власти в Грузии ей будет трудно уклоняться от идущих из Тбилиси инициатив и предложений.

3. Насколько инициативы/сигналы грузинского правительства явятся достаточным условием для начала прямого диалога с властями Абхазии и Южной Осетии?

Гипотеза: Приход в правительство Грузии людей с либеральными взглядами на конфликты открывает возможности для возобновления прямых контактов между Тбилиси и Сухуми/Цхинвали. Вместе с тем, за необоснованными ожиданиями в Сухуми и Цхинвали, связанными с «односторонними уступками» Тбилиси, может последовать разочарование местных элит и, соответственно, снижение настроя на налаживание двустороннего диалога. Но если нынешнее «окно возможностей» закроется, то в обозримом будущем вряд ли появится лучшая перспектива для налаживания диалога.

4. Как отреагирует Россия на реальную перспективу интеграции Грузии (и других государств на постсоветском пространстве) в Европейский Союз?

Гипотеза: В связи с тем, что в создавшейся ситуации России не приходится беспокоиться по поводу вступления Грузии в НАТО, ее не особенно волнует сближение Грузии и других постсоветских стран с Евросоюзом, поскольку жесткость требований для вступления в ЕС отдаляет эту перспективу на неопределенное время. Вместе с тем, процесс сближения может ускориться, особенно после подписания Ассоциированных соглашений с Грузией и Молдовой, и, возможно, Украиной и Арменией. Это, по меньшей мере, поставит под угрозу планы Кремля по созданию Евразийского Союза на базе единого экономического пространства. Как только будет осознана реалистичность такой перспективы, Москва начнет осуществление комплекса мер по ее предотвращению.

Отношение Тбилиси к грузино-абхазскому конфликту

Маргарита Ахвледиани

О негативных и позитивных последствиях августовской войны

Практикуемая официальным Тбилиси с самого начала грузино-абхазского конфликта, с 90-х годов, политика санкций и изоляции Абхазии привела к тому, что эта республика стала искать не выход из сложной ситуации, а покровителя, на роль которого был только один претендент – Россия. Однако неясность позиций, надежд и запросов всех участников абхазо-грузино-российской проблемы всегда оставляла поле для сразу нескольких противоречивых тенденций и возможных перспектив развития событий.

Ситуация кардинально изменилась после августовской войны 2008 года (вокруг Южной Осетии). Выбор потенциальных вариантов урегулирования резко сократился, при этом свои проблемы не решили ни грузины, ни абхазы. Надежда Грузии вернуть территории сократилась до предельно возможного минимума, а признание Россией независимости Абхазии не оставило абхазам ни малейшей независимости в выборе модели развития, которая у них была пусть и гипотетически. Кроме того, весь регион осознал свою беззащитность и беспомощность; страх и разочарование, которые охватили гражданское общество и общество в целом, способствовали усилению диктаторских тенденций в регионе и в самой Грузии. При такой заплаченной цене война не решила и самой главной задачи – мир не был установлен.

Однако августовская война, при всех ее трагических результатах, в политическом смысле имела и определенный положительный результат. Благодаря прояснению позиций всех участвующих сторон стал, наконец, предельно ясно виден важнейший фактор: у абхазов и грузин есть (и всегда была) общая задача – не допустить, чтобы Абхазия была проглочена Россией.

Не территориальная целостность Грузии или признание независимости Абхазии, а именно эта перспектива является самой большой опасностью для обеих сторон, и устранение этой угрозы или хотя бы ее смягчение и должно стать основной задачей любой программы урегулирования в ближайшие годы. Кроме того, сам факт общей цели может стать очень важным для процесса урегулирования в целом – осмысление такой цели может задать общее направление, стимулировать совместные действия и выявить способность к взаимному компромиссу.

Идеальных планов и идеальных решений в подобных сложных ситуациях не бывает. Но есть такие планы, которые дают больше, и такие, которые дают меньше.

Главная угроза и главная цель у Сухуми и Тбилиси – общие

Вопрос статуса Абхазии – как независимой республики или в составе Грузии – рассматривается, конечно, обеими сторонами конфликта в качестве главного вопроса. Признание Россией четыре года тому назад независимости Абхазии создало иллюзию того, что хоть и горьким образом для грузинской стороны, но этот вопрос решен. Подобное мнение может быть названо иллюзией потому, что суверенитет Абхазии непосредственно связан с урегулированием грузино-абхазского конфликта, и первая задача не сможет быть решена без решения второй. Два общества на самом деле являются некими пассажирами самолета в бесконечном полете – покинуть самолет они не могут, и если даже один закроет глаза, сообщая, что не хочет говорить, у другого всегда остается выбор – оставить на время его в покое или сразу начинать будить.

Неурегулированный конфликт с Тбилиси означает постоянную угрозу возобновления военных действий на территории Абхазии. Это означает, что пока не будет решен конфликт, Абхазия будет нуждаться в гарантиях безопасности со стороны России. В свою очередь для Абхазии это означает изоляцию от западного сообщества и полную зависимость от Москвы в принятии решений по любым вопросам, от политических до социальных, то есть невозможность построить желанную государственность. Эта зависимость Абхазии от России уже привела сегодня к необычной конфигурации – Грузия, впервые за всю историю конфликта предложившая прямой диалог, воспринимается в Сухуми более опасной, чем агрессивная Грузия, лишавшая Абхазию каких-либо прав на решение своей судьбы.

Трагичность грузино-абхазских отношений вообще заключается в том, что в ситуации, когда обе стороны с самого начала осознавали идущую от России опасность в отношении своей идентичности и свободы, а также стремились к близкому партнерству с западным миром, они не смогли даже на этой почве найти общий язык. С уходом наблюдателей ООН в 2009 году перед Абхазией окончательно опустился занавес, и маленькая слабая республика оказалась один на один с сильной Россией. Сухуми пытается в одиночку сдержать Москву в ее намерении скупать и контролировать все в Абхазии, и не допустить, чтобы отношения с ней зашли слишком далеко.

Тбилиси и Сухуми никуда не деться от того, что каждой из сторон рано или поздно все равно придется проснуться в своем самолетном кресле – и все в том же соседстве, разве что в более раздраженном состоянии. Поэтому политическим силам обеих сторон и гражданскому обществу необходимо приступить, наконец, к практическому обсуждению и согласованию рациональных шагов по решению конфликта. Что является критически важным – на совершенно новых условиях, основанных на уважительном отношении к запросам оппонента.

Тбилиси должен переформатировать понимание того, в чем состоит «грузинский интерес»

Итак, Грузия стоит перед выбором: либо продолжить, либо остановить процесс, который длится почти 20 лет, и который буквально заталкивает Абхазию в Россию.

Многолетняя тактика Грузии – пытаться достичь цели давлением, насильно, с постоянным выдвиганием условий – была порочным решением. Грузия должна быть заинтересована в решении проблемы с Абхазией, а не в ее углублении. Каждая новая угроза со стороны Тбилиси усиливает пророссийские настроения в Абхазии, а ведь для Грузии важно прямо противоположное – поддерживать прозападные идеи в Сухуми. Было бы более прагматично прекратить изоляцию Абхазии и поддержать ее независимое включение в международные программы. Эта республика уже много лет остается в позиции мяча, отскочившего от земли и повисшего в воздухе. Пока в Абхазии остается живым стремление к независимости, а не к вступлению в состав России, республику можно направить в любую сторону.

В интересах как Тбилиси, так и Сухуми – оставить в покое вопрос статуса и заняться тем, что возможно решить. Наверное, стоит осмыслить, что Россия никогда не исчезнет с Кавказа, так же как США не уйдут из Мексики. Для стран, которые оказались рядом с такими державами, главное – суметь добиться, чтобы на их территории не все решали большие игроки. Важно, чтобы вместо пропаганды, нацеленной на полное изгнание России с Кавказа, пришел рациональный расчет того, какое место можно выделить России в регионе, и в том числе в Абхазии. Это будет намного продуктивнее. Кавказ мог бы победить, если бы объединился в этом вопросе – не против России, а по поводу России.

Грузинскому обществу нужно посмотреть в лицо реальности и осознать, что вместо того, чтобы фокусироваться на заявлениях о владении пространством, для страны гораздо важнее иметь интенсивный обмен с Абхазией, создавать перспективы будущих взаимоотношений, когда весь

регион сможет полноценно развиваться экономически, и может быть настанет время, когда возникнут социальные и политические условия для возврата домой беженцев.

Абхазия должна открыться, чтобы оттуда люди могли путешествовать по всему миру не только через Россию, вести торговлю со всем миром самостоятельно, а не через Россию. Как можно больше европейцев должны путешествовать по Абхазии и привносить туда свои идеи и ценности. Это было важно и ранее, но сейчас это намного важнее, поскольку после признания в Абхазии удесятирилась монополия России.

У Тбилиси не так много времени на то, чтобы переформатировать само существо понятия “грузинский интерес” в грузино-абхазском конфликте, но оно все-таки еще есть. Два события – признание Россией независимости Абхазии в 2008 году и смена власти, а с ней и взгляда на урегулирование в Тбилиси – позволяют с осторожностью ожидать постепенного движения к разрешению конфликта. Есть много запросов, которые чрезвычайно важны для обоих обществ и не связаны с политическим статусом, и это означает, что они могут быть удовлетворены. При разумном подходе сторон в течение уже следующего года могло бы быть восстановлено транспортное сообщение, что в период до 2020 года повлекло бы за собой развитие торговли, создание выгодных условий для бизнеса, в том числе российского, и инвестиционный бум не только в Абхазии, но и в Самегрело.

Россия, как самая влиятельная составная часть грузино-абхазской проблемы, все эти годы находилась в полном комфорте – его создавал отказ официального Тбилиси от прямого контакта с абхазами. Использование реальных экономических и затем политических инструментов, а не идеологические заклинания, то есть признание Грузией Абхазии как реальности, позволит также устранить сегодняшний единоличный контроль России над конфликтом.

Решение экономических вопросов сейчас и перенос политических на потом – достаточно распространенный подход, использованный при решении некоторых конфликтов в других регионах мира. В случае грузино-абхазского конфликта он тоже обещает дать реальные позитивные результаты, главным из которых будет динамичный и разнообразный экономический рост в Абхазии. В свою очередь, это приблизит очень важную для обеих сторон цель – интеграцию Абхазии в общемировое, а не исключительно российское пространство, и перевод конфликта со стадии противостояния в стадию противоречий. Гипотеза тут могла бы быть такая: чем больше экономических проектов будет осуществляться в Абхазии, с участием или без участия Грузии, тем больше шансов на разрешение конфликта.

Для того, чтобы это будущее стало реальностью, необходима, конечно, готовность обеих сторон действовать согласованно. Сегодня политические страхи абхазов пока пересиливают рациональные соображения. Сухуми испугался перспективы снятия железного занавеса, опасаясь усиления зависимости от Тбилиси, и из-за этих опасений начал действовать себе в ущерб. В частности, абхазская сторона начала категорически настаивать на кавказском, а не двустороннем формате любых неофициальных контактов, несмотря на его очевидную невыгодность, поскольку рассматриваемые в общей корзине с другими кавказскими проблемами абхазские интересы оказываются далеко не на первом месте. Эти и другие страхи как абхазской, так и грузинской сторон объяснимы. С учетом их сложного прошлого любые позитивные планы нуждаются, как минимум на первом этапе, в весомой поддержке каких-то международных структур, которые могли бы взять на себя ответственность за отсутствие у обеих сторон неких «тайных замыслов».

Конечно, самой лучшей перспективой для решения любой сложной проблемы является многовариантность. Однако грузино-абхазский конфликт находится сегодня в таком положении, когда есть только одна альтернатива описанному выше варианту развития – когда и абхазы, и грузины потеряют Абхазию, и ее приобретет Россия.

Решение проблемы – в уважении прав другого

Сегодняшней основой грузино-абхазских отношений является иллюзия, что у конфликта есть начало, а это, безусловно, является ошибкой. На самом деле у круга нет ни начала, ни конца. Если принять за основу отношений именно эту систему, удастся избавиться от многих тупиковых ситуаций. В первую очередь уйдут в небытие бесперспективные споры о том, что, скажем, событие А происходило первым, а событие В стало реакцией на событие А, или наоборот. Когда речь идет о конфликте, решение о том, что чему предшествовало, а что стало последствием, зависит исключительно от того, в каком месте принято авторитарное решение разорвать непрерывность круга. Но эта ошибочная логика постоянно используется участниками конфликтной ситуации, когда каждый уверен, что только поведение другого оказывало на них влияние, не осознавая, что, в свою очередь, сами влияют на другого своей реакцией. Подобного типа логика заводит в тупик: является ли данная коммуникация между конфликтующими группами патологичной, потому что один из участников интеракции не хочет уступать, или же один из участников интеракции не хочет уступать потому, что коммуникация патологична?

Другой тупиковой ситуацией является тактика игнорирования нужд оппонента, которую исповедуют обе стороны в конфликте. Прямо противоположный подход – начать думать о том, что каждый может сделать для другого, а не что каждый хочет получить от другого – наверное, не даст ни одной стороне немедленно всего того, что они хотят получить. Но другой путь – взаимных обвинений, подозрений и угроз – уже испытан, и привел к катастрофе.

Стороны в грузино-абхазском конфликте столкнулись с так называемой философской Prisoner's dilemma – когда оппоненты не сотрудничают, несмотря на то, что только это и отвечает их интересам. Каждый опасается, что другой нарушит договоренность следовать тактике «думай о том, что можешь сделать для другого».

Система безопасности общества состоит из нескольких подсистем, которые обычно взаимосвязаны таким образом, что неисправность одной из них влечет за собой неисправность других. Это означает, что подсистема не может добиться собственного равновесия в изоляции от других. Классический подход «каждый сам за себя» не оптимален, когда речь идет о конфликтной ситуации. Более близки к оптимальным стратегии, когда каждый старается сделать лучше для себя, делая лучше для других.

Возможно был бы полезен социологический или даже психологический анализ предыдущего скудного опыта переговорного процесса. Может быть удастся выявить конкретные модули, в которых определенный тип поведения одной стороны (каковы бы ни были его причины) вызывает одну и ту же характерную реакцию другой и, соответственно, не позволяет проявиться какому-то иному, более желательному типу поведения. В этом случае могла бы быть сформулирована некая коммуникационная теорема, которая позволит сторонам перейти на другой уровень общения и прекратить наступать на одни и те же грабли. Такую потенциальную теорему можно сравнить со звездой, существование которой определяется астрономическими расчетами, но звезда еще не открыта.

Ключевое слово – контакты

Любые послы достигнут цели лишь на уровне широких контактов – как политических, переговорных, так и между людьми. Коммуникация влияет на поведение, в чем и заключается ее важнейший прагматический аспект. При намерении разрешить конфликт двустороннее тесное общение необходимо хотя бы потому, что в отсутствии обмена конкретной информацией аргументами сторон становится субъективная «память», которая включает в себя эмоционально отсортированные факты и мифы и активно блокирует урегулирование.

Повторюсь, грузины и абхазы, несомненно, должны вести диалог с позиций равноответственных сторон в конфликте. Однако первоначально само понятие равной ответственности требует отдельного обсуждения. Например, предположим, что когда придет время для обсуждения политических вопросов, грузинская сторона согласится с основным требованием Сухуми – признать независимость Абхазии. Что Грузия получает в этом случае? Кроме статуса Абхазии в составе Грузии, для Тбилиси существенны такие вопросы, как возвращение беженцев, восстановление их права на недвижимость в Абхазии, статус грузинского языка, уход вооруженных сил России из Абхазии и какие-то иные вопросы. Одним из важных дел для сухумского руководства в случае включения в реальный процесс урегулирования будет выработка ответа и на этот вопрос.

В определенной степени отсутствие каких-либо практических наработок между сторонами является и позитивным моментом, поскольку позволяет начать переговорный процесс с чистого листа, предварительно сознательно избавившись от «дилеммы заключенного», описанной выше.

Для Грузии жизненно важно урегулировать этот конфликт, который останавливает ее развитие как в экономическом и политическом, так и в моральном плане. Но в гораздо большей степени деловое и взаимоуважительное обсуждение спектра возможных решений соответствует интересам Абхазии. Абхазам важно донести свои аргументы до Грузии, потому что Запад признает эти аргументы только в том случае, если их признает Грузия.

Через 20 лет Грузия, наконец, повернулась лицом к Абхазии и впервые намеревается предложить диалог, а не обмен заявлениями через посредников. Если страна стабилизируется в этом намерении, а в Абхазии уменьшатся страхи того, что Россия ее «сдаст», то реальное решение конфликта станет достижимым. В Абхазии немало голосов, которые не желают российской монополии. Они не разделяют идею возвращения в состав Грузии, но хотят, чтобы у Абхазии была возможность политического выбора, и эти люди сейчас намного уязвимее, чем раньше.

Дискуссионные вопросы

1. Какие возможности могут быть созданы для независимого включения Абхазии в существующие международные образовательные и экономические программы, и будет ли соответствующая деизоляция Абхазии способствовать прогрессу в урегулировании конфликта?

Гипотеза: Практикуемая официальным Тбилиси с самого начала грузино-абхазского конфликта политика санкций и изоляции Абхазии была большой ошибкой. Каждая новая угроза со стороны Тбилиси усиливает пророссийские настроения в Абхазии, в то время как более важным представляется прямо противоположное – поддерживать более прогрессивные, демократические идеи в Сухуми. Абхазия должна открыться, чтобы оттуда люди могли свободно путешествовать по всему миру, как можно больше европейцев должны иметь возможность приезжать в Абхазию и привносить туда свои идеи и ценности. Это было важно и ранее, но сейчас это намного важнее, поскольку после признания в Абхазии удесятирилась монополия России.

2. Следует ли сторонам и посредникам считать первостепенной задачей совместную рациональную оценку общих целей и интересов и затем выработку специальной программы с конкретными механизмами реализации?

Гипотеза: Осмысление общих целей имеет важное значение для процесса урегулирования, они задают общее направление, стимулируют совместные действия и выявляют способность к взаимному компромиссу. Есть много запросов, которые чрезвычайно важны для обоих обществ и не связаны с политическим статусом, – это означает, что они могут быть удовлетворены.

3. Какие компромиссы обеих сторон в конфликте нужны и возможны, должна ли плохо зарекомендовавшая себя тактика игнорирования нужд оппонента быть заменена на прямо противоположный подход – «делай лучше для себя, делая лучше для другого»?

Гипотеза: Стороны в грузино-абхазском конфликте столкнулись с так называемой философской Prisoner's dilemma, когда оппоненты не сотрудничают, несмотря на то, что только это и отвечает их интересам. Между тем классический подход «каждый сам за себя» уже доказал (в очередной раз) свою неоптимальность, заведя стороны на путь взаимных обвинений, подозрений и угроз. При этом стороны должны понимать – такой подход вряд ли даст им немедленно все то, что они хотят получить, и в первую очередь этот подход означает зачастую болезненные компромиссы. С грузинской стороны это может быть прекращение блокирования прямых торговых и иных отношений Абхазии с миром, отказ от идеи вступления в НАТО; с абхазской стороны – уход российских вооруженных сил, восстановление имущественных прав беженцев. Конечно, вариантов компромиссов, которые могут и должны быть обсуждены, гораздо больше.

4. Могут ли максимально широкие двусторонние контакты, как политические, так и между людьми, серьезно повлиять на выход процесса урегулирования из сегодняшнего тупика?

Гипотеза: Коммуникация влияет на поведение, в чем и заключается ее важнейший прагматический аспект. Решение противоречий возможно только при хорошей информированности о ситуации и взглядах на другой стороне и понимании друг друга.

5. Какие еще меры должны быть приняты сторонами и международным сообществом, чтобы устранить или предотвратить самую серьезную угрозу в грузино-абхазском конфликте – исчезновение Абхазии как этническо-территориальной единицы и поглощение ее Россией?

Гипотеза: Обе стороны с самого начала осознавали идущую от России опасность в отношении своей идентичности и свободы, а также стремились к близкому партнерству с западным миром, но даже на этой почве не смогли найти общий язык. Процессы, активизировавшиеся после войны 2008 года – значительное укрепление позиций России в Абхазии и нивелирование не только влияния, но даже присутствия в Сухуми западных институтов, вывели на первый план угрозу самому существованию Абхазии как этническо-территориальной единицы. Сухуми остался один на один с Москвой, пытаясь сдержать ее в намерении скупать и контролировать все в Абхазии. Именно перспектива того, что и абхазы, и грузины потеряют Абхазию, и ее приобретет Россия, является теперь самой большой опасностью для обеих сторон.

РАЗДЕЛ 4

Социально-экономическое развитие

Социально-экономическая система Республики Абхазия и проблемы ее развития

Инал Ардзинба

В начале 1990-х гг. Абхазия столкнулась с известной проблемой «тройного перехода»: от советского (авторитарного) государства к демократическому, от командно-директивной системы хозяйствования к рыночной и от республики в составе другого государства к самостоятельному государству. В различных сферах комбинация трех трансформационных процессов имела существенные издержки адаптации. Проблема «тройного перехода» усугублялась разрушительной войной.

Затем последовало десятилетие экономического роста 2000-х. Это время сильно изменило страну. Некоторые проблемы в экономике и социальной сфере, унаследованные от «потерянного» периода 1990-х, были успешно решены или были созданы предпосылки для их решения.

Конечно, были допущены ошибки, грубые и опасные. Но задним числом мы все очень умны – разговоры о том, что 10 лет назад надо было все делать иначе, вести очень легко, в основном не понимая, что безошибочная социально-экономическая политика идеально ложится в формат утопии. Сейчас необходимо использовать опыт прошлых ошибок.

Представляется, что перед абхазской переходной экономикой стоят совершенно иные задачи по сравнению со многими странами переходного периода (как на территории бывшего СССР, так и в Центральной и Восточной Европе), желающими просто наладить «устойчивое» развитие. Сегодня перед Абхазией стоит задача социально-экономического рывка, и тому есть весьма объективные основания. Это благоприятные внутренние предпосылки развития – существенный экономический потенциал республики, и внешние – относительно стабильная региональная обстановка на Кавказе.

Таким образом, у Абхазии впервые за довольно длительный период времени появляется шанс на рывок, появляется объективная возможность перехода от решения антикризисных, тактических задач к формированию долгосрочных стратегических ориентиров развития.

Некоторые аспекты современного макроэкономического положения Абхазии

Расчеты для 2010 г. Управления государственной статистики Абхазии дают ясное представление о ежегодном росте номинального ВВП примерно на 30%.¹ Это довольно существенная величина, которая подтверждает экономический потенциал республики, хотя это связано с большим притоком Российских денег после признания. Но в то же время следует помнить, что это рост не реального, а номинального ВВП. После учета роста цен реальный экономический рост окажется более скромным (до 15%).

Интересно отметить, что ВВП Абхазии за 2010 г. (последние данные) составлял около 20,8 млрд. рублей РФ или 682 млн. долларов США (181 место в мире по рейтингу Всемирного Банка). ВВП на душу населения в 2010 г. составил около 86 тыс. рублей РФ или почти 3 тыс. долларов США (114 место, опережая Грузию – 117 место). Конечно, по всем этим показателям Абхазия находится во второй сотне среди других стран мира, но следует помнить, что по уровню экономического развития она не может быть отнесена к группе наименее развитых государств (к

¹ Абхазия в цифрах за 2010 год, Управление государственной статистики РА, – Сухум, 2011 г.

числу наименее развитых ООН относит 49 стран мира). Есть основания полагать, что по степени экономического развития Абхазия похожа на малые островные государства Тихого океана (Федеративные штаты Микронезии, Маршалловы Острова) и Карибского бассейна (Гренада, Сент-Винсент и Гренадины), но не имеет ничего общего с отсталыми странами Африки или другими ярко выраженными failed states.

Рассматривая экономику любой страны, нельзя ограничиваться анализом лишь абсолютных экономических показателей (к примеру, ВВП или ВВП на душу населения). Уровень и качество жизни простых граждан прежде всего определяет институциональная конфигурация экономики. Это реальные институциональные параметры, с которыми всякий гражданин сталкивается ежедневно: уровень коррупции, количество и качество административных барьеров, степень монополизации рынков и концентрации капитала, состояние правоохранительной системы и судебной корпорации в ее составе и многое другое. Эти показатели имеют гораздо более существенное значение для реальной экономики, чем т.н. абсолютные показатели.

К сожалению, в Абхазии институты слаборазвиты. За 20 капиталистических лет в стране не удалось выстроить систему современных рыночных институтов. Есть основания полагать, что по величине разрыва между институциональными и абсолютными показателями Абхазия является одним из лидеров в мире.

Особое внимание читателя я обратил бы на следующий тезис: в Абхазии огромное влияние на экономику оказывают неформальные институты, т.е. формально не закрепленные, устные «правила игры», своего рода экономические традиции. К большому сожалению, подавляющее большинство этих институтов оказывают негативное воздействие на экономическое развитие республики.

Приведу лишь один пример. Нередко в Абхазии до конца непонятно, кому что принадлежит. Зачастую «доля» (специальный термин, которым в республике принято обозначать право лица или лиц на участие в собственности) в каком-либо объекте базируется на добром слове и на «праве сильного», а не на формализованном и специфицированном праве владения, распоряжения и пользования имуществом. В большинстве случаев это приводит к правовой неразберихе, так как с течением времени формируются конфликты между «дольщиками» из-за отсутствия формальных прав собственности. Эти конфликты, как правило, решаются вне правового поля и за рамками судебной корпорации.

Судите сами, насколько разрушительным может быть влияние неформальных институтов на экономику.

Проблемы социально-экономического развития Абхазии и способы их решения

Развитие любой рыночной системы предопределяется присущими ей естественными характеристиками. Среди них – неотвратимость социально-экономических дисбалансов. В этом смысле Абхазия не исключение. Проблемы социально-экономического развития разной природы и степени остроты оказывают негативное воздействие на уровень и качество жизни простых граждан Абхазии. Перечислим основные из них: 1) институциональная отсталость; 2) демографические дисбалансы; 3) низкий уровень инвестиционной привлекательности; 4) низкое качество правовой культуры; 5) низкий уровень развития науки и инноваций; 6) незначительная роль человеческого фактора в экономике; 7) малоразвитость финансовой системы; 8) дивергенция доходов в обществе; 9) территориальные диспропорции экономического развития; 10) существенная рыночная концентрация; 11) незначительный внутренний спрос. Разумеется, это не полный список.

Для успешного решения указанных проблем необходима эффективная структурная политика, базирующаяся на стратегии социально-экономического развития. Действительно, современное государство не может развиваться, основываясь на пустоте. Это значит, что время конъюнктурных решений, продуманных на полшага вперед, прошло.

В сегодняшнем мире у подавляющего большинства стран мира имеются стратегии или концепции социально-экономического развития, разработанные, подписанные и реализуемые на самом высоком государственном уровне. Но меня беспокоит, что львиной их доле присущи общие проблемы: эти стратегии (концепции) не предусматривают прогнозного периода, не идентифицируют конкретных проблем социально-экономического развития (борясь, таким образом, с «ветряными мельницами»), не предлагают целевых ориентиров в контексте решения данных проблем, а также механизма достижения целевых ориентиров. Многие из них напоминают главы из поверхностных учебников по мировой экономике, изобилуя тривиальными тезисами типа «Глобализация является главной тенденцией развития мировой экономики, поэтому необходимо к ней приспособливаться».

Утвержденная Указом Президента РА №248 (23.12.2005 г.) «Концепция социально-экономического развития Республики Абхазия»² характеризуется всеми этими проблемами. (При этом хочу особо отметить, что в Концепции есть много здравых идей).

Таким образом, разработка действенной и реалистичной стратегии – первоочередная задача. Но даже после ее разработки существует традиционный риск того, что стратегия останется на бумаге. Какие условия необходимо выполнить для реализации долгосрочных реформ?

Для значительных успехов в процессе реализации комплексной стратегии развития необходим учет интересов «широких общественных коалиций». Мировая история реформирования социально-экономических систем дает ясное представление о том, что шансы на реализацию имеют те стратегии, которые учитывают интересы «широких общественных коалиций».

Отдельные коалиции действуют, как правило, в своих интересах (на языке микроэкономического анализа – максимизируют свою собственную полезность). В этом смысле логично предположить, что осуществление комплексных преобразований стратегии может нанести ущерб отдельным группам или принести им относительно меньшую выгоду по сравнению с альтернативными сценариями развития страны. Однако большая часть граждан, надеюсь, осознает, что страна находится на исторической развилке. Если мы пойдем по неверному пути, это приведет к издержкам для подавляющего большинства членов коалиций и для государства в целом.

Помимо этого, реализации стратегии будет препятствовать инерция общественного сознания. Любые комплексные реформы предполагают не просто реализацию определенного набора проектов, но и «изменения в головах» – существенную трансформацию ожиданий и поведенческих установок членов общества.

Вместе с тем в современном абхазском обществе сформировался запрос на «быстрый результат». Следовательно, существует требование сиюминутной наглядной демонстрации правильности и успешности выбранного курса. Долгосрочная стратегия предполагает реализацию институциональных преобразований, результаты которых не могут стать очевидны «как солнце взойдет».

2 «Концепция социально-экономического развития Республики Абхазия», 12/08/2006. <http://bit.ly/10GU51a>

Прогноз социально-экономического развития Абхазии до 2020 г.

Перейдем к прогнозу социально-экономического развития Абхазии до 2020 г. С целью структурированного рассмотрения данной проблематики обозначу методику ее исследования: будут идентифицированы 3 основных сценария и 2 подсценария (для сценария 1) развития, а также эндогенные и экзогенные параметры для каждого конкретного сценария. Затем будет обозначен наиболее вероятный сценарий социально-экономического развития Республики.

Вначале перечислим сценарии социально-экономического развития РА до 2020 г.:

- Сценарий 1: «Абхазское экономическое чудо»
 - Сценарий 1.1: «Чудо с человеческим лицом»
 - Сценарий 1.2: «Чудо с нечеловеческим лицом»
- Сценарий 2: «По инерции»
- Сценарий 3: «Terra incognita»

На мой взгляд, это основные исторические развилки, перед которыми стоит сегодня Абхазия. Обозначим их суть по порядку:

Сценарий 1: «Абхазское экономическое чудо»

Эндогенные параметры: высокая степень сбалансированности развития национальной социально-экономической системы, существенное сокращение совокупной остроты проблем социально-экономического развития; высокоэффективное решение основных проблем социально-экономического развития; средний ежегодный темп роста реального ВВП до 2020г. составляет не менее 8%; высококачественно скорректирована «Концепция социально-экономического развития» и обеспечен весьма эффективный механизм достижения поставленных в ней целей.

Экзогенные параметры: весьма благоприятная общемировая политико-экономическая конъюнктура; высокосбалансированное развитие политических и экономических отношений между РА и основными государствами-партнерами; экономика РФ устойчиво развивается.

- Сценарий 1.1: «Чудо с человеческим лицом» (При наличии описанных выше эндогенных и экзогенных параметров Сценария 1).

Эндогенные параметры: экономический рост всецело контролируется компетентными органами государственной власти; наукоемкие отрасли обеспечивают более 30 п.п. экономического роста; негативное антропогенное воздействие на биосферу сводится к минимуму. Человеческий фактор становится определяющим в экономике. Квинтэссенцией социально-экономического развития становится человек.

Экзогенные параметры: развивается сотрудничество в области инновационных разработок и НИОКР между РА и государствами-партнерами.

- Сценарий 1.2: «Чудо с нечеловеческим лицом» (При наличии описанных выше эндогенных и экзогенных параметров Сценария 1).

Эндогенные параметры: экономический рост слабо контролируется компетентными органами государственной власти; наукоемкие отрасли обеспечивают существенно менее 30 п.п. экономического роста; негативное антропогенное воздействие на биосферу ощутимо. Человеческий фактор не становится определяющим в экономике. Социально-экономический рост обеспечивается в значительной степени государством.

Экзогенные параметры: слабо развивается сотрудничество в области инновационных разработок и НИОКР между РА и государствами-партнерами.

Сценарий 2: «Инерционное развитие»

Эндогенные параметры: средняя степень сбалансированности развития социально-экономической системы, средняя степень сокращения совокупной остроты проблем социально-экономического развития; средняя эффективность решения основных проблем социально-экономического развития; средний ежегодный темп роста реального ВВП до 2020 г. составляет 4-7%; среднее качество скорректированной «Концепции социально-экономического развития» и средняя эффективность механизма достижения поставленных в ней целей.

Экзогенные параметры: средняя благоприятность общемировой политико-экономической конъюнктуры; средняя сбалансированность развития политических и экономических отношений между РА и основными государствами партнерами; экономика РФ развивается со средней устойчивостью.

Сценарий 3: «Terra incognita»

Эндогенные параметры: низкая степень сбалансированности развития национальной социально-экономической системы (или стагнация); несущественное снижение совокупной остроты проблем социально-экономического развития; низкоэффективное решение основных проблем социально-экономического развития; средний ежегодный темп роста реального ВВП до 2020 г. составляет менее 4%; низкое качество скорректированной «Концепции социально-экономического развития» и низкая эффективность механизма достижения поставленных в ней целей.

Экзогенные параметры: неблагоприятная общемировая политико-экономическая конъюнктура; низкая сбалансированность развития политических и экономических отношений между РА и основными государствами-партнерами; экономика РФ развивается неустойчиво.

Обозначим наиболее вероятный, как мне представляется, сценарий социально-экономического развития РА. Это сценарий 1.2 – «Чудо с нечеловеческим лицом». Данный сценарий предусматривает активное социально-экономическое развитие, но с элементами неуправляемости: последняя, вместе с накоплением формируемых ею экономических дисбалансов, может привести к перегреву экономики и существенному кризису (возможно к 2017 г.).

Основанием для реализации данного сценария выступают самые актуальные тенденции социально-экономического развития РА. Действительно, есть основания полагать, что социально-экономическая система РА будет развиваться динамично и более или менее сбалансировано. При этом уровень совокупной остроты проблем социально-экономического развития будет, скорее всего, иметь тенденцию к понижению. Вместе с тем основные тенденции современного социально-экономического развития РА указывают на возможность реализации в ближайшем будущем высоких темпов роста реального ВВП.

До 2020 г. вероятно сохранится благоприятная общемировая политико-экономическая конъюнктура. Скорее всего т.н. «вторая волна» кризиса (при ее наступлении) будет не столь деструктивна, как первая.

При всем при этом наивно надеяться на полное отсутствие концептуальных проблем абхазского развития. Судя по всему, экономический рост будет слабо контролироваться компетентными органами государственной власти РА. Одновременно с этим наукоемкие отрасли будут обеспечивать существенно менее 30 п.п. экономического роста. Действительно, вероятность

того, что человек и его интеллект окажутся в центре абхазского развития, довольно низка. По крайней мере пока не заметны системные государственные решения, которые могли бы стать базисом для выхода человеческого потенциала на авансцену социально-экономического развития республики.

Конечно, читателю может показаться, что в нашей рефлексии слишком много «скорее всего». В этом смысле уместно отметить, что погрешность нашего прогноза может быть весьма существенной, как и в большинстве прогнозных выкладок.

Но для успешного развития и для решения острейших проблем и дисбалансов, мешающих национальному развитию, необходимы попытки заглянуть в будущее. Необходимо понять, какие именно политические и экономические взаимосвязи ждут страну в хотя бы недалеком будущем. Именно в этих попытках формируется стратегическое мышление и способность осуществлять не только тактические, но и стратегические маневры.

Внеэкономическая стратегия Абхазии

В Годовом отчете Национального Банка РА за 2009 год³ был представлен весьма важный статистический документ, характеризующий внешнеэкономическое положение страны – платежный баланс. Сам факт появления данного документа – событие знаковое, но готовить его следует ежегодно, что позволит следить за динамикой внешнеэкономических процессов.

Платежный баланс за 2009 г. в целом позволяет определить основные тенденции внешнеэкономического положения Абхазии. Не вдаваясь в анализ деталей документа, отметим основные тезисы, которые важно выдвинуть в данном контексте.

Абхазия – чистый импортер по торговле товарами. Тенденция отрицательного сальдо баланса внешней торговли товарами для РА выглядит весьма устойчивой (сохраняется с 2000 г.) и постоянно усиливается (с 2000 г. по 2009 г. отрицательное сальдо увеличилось на 4793%). Это обстоятельство является, несомненно, негативным для РА. Во-первых, страна становится зависимой от внешних поставок, во-вторых, теряет деньги, оплачивая импортную продукцию, что в условиях отсутствия национальной валюты может иметь весьма деструктивные последствия.

Заметим, что структура товарного экспорта РА весьма гротескна. Абхазия экспортирует, в основном, цитрусовые, орех-фундук, рыбу. Импортирует промышленные товары, бензин, табачные изделия.

Вместе с тем платежный баланс дает ясное представление о том, что РА – чистый экспортер по торговле услугами. Объем экспорта устойчиво превосходит объем импорта. Данное обстоятельство формируется во многом за счет туристических услуг (экспортотипная операция), государственных и частных трансфертных платежей и инвестиций, являясь весьма благоприятным для развития экономики в контексте ее обеспечения платежными средствами.

В целом сальдо платежного баланса РА является положительным. Это означает, что в РА ввозится больше денежных средств, чем вывозится. Данное обстоятельство выступает источником средств для национальной экономики, который необходимо всячески стимулировать – главным образом посредством сильной экспортной ориентации экономического роста.

3 Годовой отчет Национального банка Республики Абхазия (Банка Абхазии), Национальный Банк РА, 22 марта 2010 г., режим доступа: <http://www.nb-ra.org/ru/pdfdoc/ReportBA/2010/01.01.2010.pdf>

На мой взгляд, такая маленькая страна как РА (супротив, к примеру, РФ) не может развиваться без активной интеграции в международную экономическую систему (в силу скромного внутреннего спроса и, как следствие, скромного внутреннего рынка). Следовательно, РА должна существенным образом приобщиться к мировым экономическим процессам. Мне это видится следующим образом: максимум геоэкономической стратегии РА должны стать меры, направленные на участие республики в мировых цепочках создания стоимости (на включение в мир в качестве частичного кооперанта). Для этого в будущем необходимо отказаться от ставки на экспорт конечных систем.

Вместе с тем представляется, что РА должна укреплять экономические отношения с уже устоявшимися партнерами, прежде всего Россией. Полагаю, что нужно искать цивилизованную и взаимовыгодную формулу экономического сотрудничества между двумя странами. Если это удастся сделать, то Москва и Сухум сыграют в большую игру, которая принесет обеим странам значительные экономические, а также международно-политические дивиденды. В этом случае ось Москва-Сухум может стать важным конъюнктурообразующим фактором в Кавказском регионе.

Дискуссионные вопросы

- Необходимость разработки концепции долгосрочного социально-экономического развития Абхазии (и возможности реализации основанной на ней стратегии): можно ли применить российский опыт широкой общественной экспертизы в республике?
- Степень интеграции Абхазии в мировую экономику: как международные финансово-экономические дисбалансы влияют на положение национальной экономики молодой республики?
- Проблемы развития системы государственной статистики в Абхазии: в какой степени можно опираться на результаты работы национального статистического ведомства республики в процессе принятия решений на уровне государственной экономической политики?
- Институциональные особенности и проблемы абхазского развития: Абхазия – страна неформальных институтов?
- Внешнеэкономическая стратегия Абхазии: как успешно включиться в мировую экономику? На какие товары и услуги делать ставку?
- Экономика Абхазии к 2020 году: удастся ли республике усилить роль человеческого фактора в экономике?

Социально-экономическое развитие Грузии: взгляд на среднесрочную перспективу

Владимир Папава

Зигзаги реформирования экономики постсоветской Грузии

Более чем за двадцать лет после восстановления государственной независимости экономика Грузии претерпела большие изменения. Особо тяжелыми были первые годы независимости, когда страна оказалась вовлеченной в вооруженные конфликты, при отсутствии сколь-либо осмысленной экономической политики. Были допущены серьезные ошибки, особенно на начальном этапе перехода от командной экономики к рыночной.

В результате всех этих ошибок в 1993 г. валовый внутренний продукт (ВВП) составил 30,73% от уровня ВВП 1990 г. Уровень годовой инфляции в 1994 г. превысил 7 840%.

В 1995 г. успешно была осуществлена денежная реформа, что позволило достичь макроэкономической стабильности и почти 24%-го роста ВВП в 1996-1997 гг.

Отрицательное влияние на экономику Грузии российского дефолта 1998 г., а впоследствии рост масштабов коррупции обострили в стране бюджетный и энергетический кризисы. К 2003 г. 52% населения Грузии имели доход ниже прожиточного минимума.

После «Революции роз» ноября 2003 г. в Грузии началась борьба с коррупцией, в результате которой были преодолены бюджетный и энергетический кризисы. С 2005 г. благодаря новому налоговому кодексу значительно сократилось налоговое бремя, существенно упростились процедуры для начала бизнеса, было принято новое трудовое законодательство, согласно которому работодатели получили полную свободу действий в отношении работников. В силу этих реформ Грузия получила имидж страны неоллиберальных реформ. В то же время было зафиксировано множество фактов нарушения прав собственности, крупный бизнес стал полностью контролируемым правительством; вследствие упразднения антимонопольного законодательства и соответствующей службы экономика стала сильно монополизированной, а на фоне исчезновения массовой коррупции, проявляющейся, в основном, во взяточничестве, элитарная коррупция стала принимать угрожающие масштабы. По своему характеру эти нарушения сродни с неоллиберализмом, в результате чего экономика современной Грузии представляет собой симбиоз неоллиберализма и неоллиберализма.

За годы независимости Грузии удалось утвердить функцию транспортного коридора, связывающего Европу с Азией. Реализованы крупные трубопроводные проекты по транспортировке нефти и газа.

После российско-грузинской войны августа 2008 г. ЕС выразил готовность предоставить Грузии режим свободной торговли (РСТ), требуя для этого предварительное выполнение ряда условий, среди которых особенно важными являются имплементация европейских институтов антимонопольного регулирования рынка и защиты прав потребителей, особенно в части продовольственной безопасности. К сожалению, правительство Саакашвили делало все для оттягивания начала переговорного процесса с ЕС путем торможения реализации этих условий.

В начале 2009 г. была подписана Хартия о стратегическом партнерстве между США и Грузией, предусматривающая предоставление со стороны США возможности достижения РСТ для Грузии. К настоящему времени реальные шаги в этом направлении, хотя бы на уровне начала переговоров на эту тему, еще не предприняты.

Экономика Грузии: в поиске модели развития

Модель экономики современной Грузии, к сожалению, основана не столько на росте производства, сколько на стимулировании потребления, что вызвало множество отрицательных последствий.

Стимулирование потребления без должного развития реального сектора экономики привело к тому, что импорт почти в 4 раза превышает экспорт. В структуре же экспорта 22% приходится на легковые автомобили и 8% – на металлолом. Однако, как известно, в Грузии нет автомобилестроительной промышленности, из чего следует, что эти отмеченные 22% экспорта являются результатом того, что Грузия выступает в качестве перевалочного пункта по ввозу легковых автомобилей с целью их перепродажи в соседние страны. Значительное отставание экспорта от импорта, а также то обстоятельство, что 30% экспорта не является продуктом реального сектора экономики Грузии, свидетельствуют об относительной отсталости экономики Грузии.

Об ориентированности грузинской экономики скорее на потребление, нежели на производство, свидетельствует и тот факт, что суммарный объем частного и государственного потребления составляет около 90% ВВП.

При относительной отсталости производства рост потребления обеспечивается за счет притока денежных средств из зарубежья: в первые годы после «Революции роз» это, прежде всего, осуществлялось за счет прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и денежных переводов гражданам Грузии их родственниками, проживающими за рубежом.

ПИИ, как правило, аккумулировались в недвижимость, что в целом создавало дополнительный финансовый ресурс внутри страны. Этот финансовый ресурс, поступающий, в основном, через банковскую систему, способствовал росту жилищного строительства, которое в условиях отсутствия надлежащего государственного контроля превратилось в хорошо известную систему «финансовой пирамиды».

После восстановления государственной независимости многие жители Грузии по тем или иным причинам покинули страну. К настоящему времени порядка 20% населения Грузии (более одного млн. человек) проживает за рубежом (из них 2/3 в России, а также в основном в Греции, Турции, Украине, США и Испании). Размер денежных переводов только по банковским каналам ежегодно превышает 1 млрд. долларов США. Эти деньги в основном используются для удовлетворения нужд первой необходимости.

Из-за низкого уровня сбережений основным источником пополнения и роста кредитных ресурсов коммерческих банков были заимствования на европейских финансовых рынках, которые, в свою очередь, в основном кредитовали строительный бизнес и приобретение бытовой техники. Но поскольку бытовая техника в Грузии не производится, получалось, что потребительские кредиты коммерческих банков Грузии способствовали развитию реального сектора экономики тех стран, где эта техника производилась. Иными словами, банковский сектор Грузии оказался финансовым проводником привлечения заемных средств из зарубежья для кредитования развития реального сектора третьих стран.

Таким образом, рост притока финансовых ресурсов в Грузии после «Революции роз» создавал новый спрос, не способствуя при этом развитию производства.

После начала глобального финансово-экономического кризиса приток ПИИ в Грузии резко упал. Этому также способствовала и российско-грузинская война августа 2008 г. В то же время Грузии, как пострадавшей в этой войне стороне, международным сообществом была предложена финансовая помощь в размере 5,8 млрд. долларов США, что, со своей стороны, обеспечило то, что последствия глобального финансово-экономического кризиса оказались относительно легко переносимыми для Грузии.

Из-за недостаточной развитости реального сектора экономики уровень безработицы относительно высок. По официальной статистике уровень безработицы превышает 15%, хотя согласно различным социологическим опросам населения, проводимым как местными, так и иностранными неправительственными организациями, 70% опрошенных считают себя безработными. Это прежде всего объясняется тем, что более 55% рабочей силы является самозанятой, и доход от их трудовой деятельности настолько низок, что люди не воспринимают такую работу как занятость.

Более 80% самозанятого населения приходится на сельское хозяйство. В то же время 54% рабочей силы занято в сельском хозяйстве, а доля продукции этой отрасли в ВВП составляет чуть более 8%. Для Грузии, имеющей отличные природно-климатические условия для развития сельского хозяйства, данная ситуация свидетельствует об аграрном кризисе недопроизводства. Это, со своей стороны, объясняет, почему 80% продовольственной корзины приходится на импортную продукцию.

Сельское хозяйство Грузии пострадало и по причине того, что с 2006 г. главный санитарный врач России запретил ввоз сельскохозяйственной продукции грузинского происхождения якобы из-за ее низкого качества.

Стимулирование развития туризма в Грузии привело к росту спроса на продовольствие, что в условиях аграрного кризиса можно удовлетворить только за счет возрастающего его импорта. Учитывая агфляционные¹ процессы в мировой экономике, можно сказать, что в Грузии «импортируется» и агфляция.

Неудивительно, что за чертой бедности проживает 40% населения, а 64% самозанятого населения имеет доход, не превышающий прожиточный минимум.

В поиске модели экономического развития формально Грузия активно пропагандировала свою европейскую ориентацию, не предпринимая при этом реальные шаги. Наглядный пример тому – поведение правительства по достижению с ЕС режима свободной торговли. Вместе с тем, по словам президента Саакашвили, с экономической точки зрения Грузия должна развиваться по модели Сингапура. Став на путь т.н. «сингапуризации» экономики Грузии, правительство Саакашвили в действительности все более отдаляло Грузию от ЕС и в целом от европейского типа устройства экономики.

Сценарии развития событий и вероятное состояние дел к 2020 г.

Из возможных сценариев развития экономики до 2020 г. формально можно выделить сценарий, основанный на сохранении вышеотмеченной экономической политики стимулирования потребления. С учетом результатов парламентских выборов первого октября 2012 г. вероятность реализации этого сценария фактически стала нулевой, так как в этих выборах победила оппозиционная коалиция «Грузинская мечта», возглавляемая миллиардером Бидзиной Иванишвили. Критикуя экономическую политику правительства Саакашвили, коалиция «Грузинская мечта» в своей предвыборной кампании упор делала на стимулировании развития реального сектора экономики, при социальной поддержке бедных слоев населения. Бидзина Иванишвили, возглавив им же сформированное правительство, приступил к реализации предвыборных обещаний.

Исходя из новых реалий, более реалистичным представляется сценарий ускорения переговорного процесса с Брюсселем с целью достижения РСТ с ЕС. Уверенность в этом вселяют заявления нового правительства об имплементации антимонопольного регулирования и системы защиты прав потребителей европейского типа.

¹ Термин «агфляция» означает сельскохозяйственную инфляцию.

Антимонопольное регулирование будет способствовать развитию конкуренции. Вместе с отказом от неформального вмешательства в бизнес, что неоднократно четко было заявлено лидерами «Грузинской мечты», демонополизация экономики Грузии станет сильным толчком для развития бизнеса.

Вполне реалистичным является достижение РСТ с ЕС не позднее 2014 г. А это, со своей стороны, создаст условия для привлечения частных инвестиций уже в реальный сектор экономики Грузии, так как относительная дешевизна (по сравнению с ЕС) рабочей силы, вместе с упрощенной системой регистрации бизнеса и относительно невысоким налоговым бременем (опять-таки по сравнению с ЕС), может оказаться стимулирующим фактором для создания новых рабочих мест в грузинской экономике. Поскольку к настоящему времени экономика ЕС в 2 000 раз превышает экономику Грузии, то РСТ с ЕС создаст качественно лучшие условия для расширения масштаба рынка для грузинской экономики.

Если в Грузии будет производиться высококачественная продукция для рынка ЕС, то с учетом уже достигнутого в 2008 г. РСТ с Турцией, эта продукция будет иметь спрос и на турецком рынке.

Данный сценарий развития экономики Грузии, основанный на достижении РСТ с ЕС и росте экспорта в ЕС и Турцию, представляется вполне реалистичным.

Исходя из того что почти за четыре года после подписания вышеупомянутой Хартии между США и Грузией переговорный процесс по соглашению о РСТ даже не начинался, то, по всей видимости, договоренность о РСТ с США, в лучшем случае, будет достигнута ближе к 2020 г. Следовательно, влияние этого гипотетического соглашения на экономику Грузии к 2020 г. будет весьма незначительным.

Мало предсказуемой представляется возможность полномасштабного восстановления торговых отношений с Россией, ибо этот вопрос имеет в большей степени политический, нежели экономический характер. Членство Грузии и России в ВТО само по себе вовсе не является достаточным условием для налаживания торговли между этими странами. Исходя из этого обстоятельства, учет налаживания торговых отношений с Россией в прогнозах развития экономики Грузии к 2020 г. практически невозможен.

Достижение полномасштабных торговых отношений с Россией, со своей стороны, актуализирует вопрос о целесообразности восстановления транскавказской железной дороги, проходящей по территории Абхазии и связывающей Грузию и Армению с Россией, и приостановленной еще в августе 1992 г.

Основываясь на реалистичном сценарии достижения РСТ с ЕС и на этой базе расширения торговых отношений с Турцией, можно предположить, что в среднем экономический рост в Грузии в 2013-2020 гг. составит 5-10%. При этом более пессимистичный в среднем 5-процентный экономический рост может быть обусловлен обострением глобальных кризисных явлений, а более оптимистичный – в среднем 10-процентный рост – стабильным развитием мировой экономики. А это означает, что ВВП на душу населения к 2020 г. по сравнению с 2011 г. в среднем возрастет более чем 2,8 раза и составит 9120 долларов США на душу населения (в 2011 г. этот показатель был равен 3215,4 долларов США).

Исследования по выявлению сравнительных преимуществ экономики Грузии показали, что таковыми ее секторами в основном являются: транспортировка, в первую очередь энергетических ресурсов, сельское хозяйство и пищевая промышленность, гидроэнергетика, туризм.

Естественно, что вышеуказанный экономический рост будет обеспечен именно за счет этих секторов, в которых Грузия имеет сравнительные преимущества.

В условиях упора на инвестиции в реальный сектор экономики доля промышленности в ВВП к 2020 г. должна в среднем удвоиться, составив не менее 50%.

С учетом природно-климатических условий в Грузии имеются большие возможности для развития сельского хозяйства, чему будет способствовать и создаваемый в настоящее время фонд развития сельского хозяйства, в котором, согласно взятому новым правительством обязательству, ежегодно будет аккумулироваться 1 млрд. лари. В результате доля сельского хозяйства в ВВП к 2020 г. может возрасти в 3,5 раза, составив около 30%.

Развитие реального сектора экономики, принятие нового трудового законодательства европейского типа, а также надлежащая социальная политика – все это будет способствовать улучшению качества жизни граждан Грузии, что в итоге может отразиться на сокращении уровня бедности как минимум в 2,5 раза.

На основе показателей Всемирного банка об уровнях экономического развития стран мира, экономическое положение Грузии к 2020 г. будет лучше, чем в настоящее время находятся экономики таких стран ЕС, как Болгария и Румыния, но хуже, чем Латвия и Литва.

Предложения, рекомендации к действию

Для правительства Грузии задачей первостепенного значения является скорейшее достижение РСТ с ЕС и задействование всех потенциальных возможностей, предоставляемых экономической интеграцией с ЕС. Для этого экономическая политика правительства Грузии должна акцентировать внимание на стимулирование развития производства в условиях имплементации европейских моделей антимонопольного регулирования, защиты прав потребителей и трудовых отношений.

Необходимо в рамках Хартии о стратегическом партнерстве между США и Грузией начать переговорный процесс о достижении РСТ с США. Очень важно, чтобы условия РСТ с США не противоречили условиям РСТ с ЕС. Для этого потребуется соответствующая координация между Брюсселем и Вашингтоном при активном вовлечении в этот процесс Тбилиси.

Новое правительство Грузии не должно препятствовать грузинским фирмам в их намерении возвращения на российский рынок. Сами эти фирмы должны предоставить Службе главного санитарного врача России всю необходимую документацию, подтверждающую качество производимой ими продукции, а также свидетельства о доступе этих товаров на рынки различных стран мира (США, стран ЕС, Китая, Японии и др.). А при очередном отказе на допуск их продукции на российский рынок правительство Грузии должно защитить интересы этих фирм уже в рамках ВТО.

Реализация этих рекомендаций позволит стимулировать расширение экспортного потенциала Грузии, что является задачей первостепенной важности для ее социально-экономического развития.

Дискуссионные вопросы

Среди дискуссионных следует выделить следующие вопросы:

- Насколько стабильным может оказаться курс нового правительства Грузии на развитие реального сектора экономики путем достижения РСТ с ЕС? Определенную актуальность этот вопрос принимает в контексте двоевластия, когда местные власти государственного управления подчиняются не правительству, а президенту Саакашвили, официально заявившему о переходе в оппозицию.
- Насколько положительно может повлиять на экономику Грузии РСТ с ЕС в условиях продолжающегося кризиса еврозоны?
- Насколько возможно подписание соглашения о РСТ с США до 2020 г. и как это может повлиять на экономику Грузии?
- Насколько возможно налаживание нормальных торговых отношений с Россией? А в случае положительного решения проблемы открытым остается вопрос о том, достигнут ли эти торговые отношения того же уровня, на котором они были прерваны в 2006 г.?
- Каковыми будут экономические последствия открытия железной дороги, проходящей по территории Абхазии и связывающей Грузию и Армению с южными регионами Российской Федерации – в условиях как восстановления торговых отношений между Грузией и Россией, так и сохранения статус-кво?

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900

general@international-alert.org

www.international-alert.org

ISBN: 978-1-909578-04-3