

Экономическая составляющая концепции национальной безопасности Грузии

Руслан Леков,
(Северо-осетинский госуниверситет)

Процесс становления государства Грузия был, пожалуй, самым трудным из всех постсоветских республик. Страна характеризовалась дефицитом безопасности и нестабильности с 1991 г., то есть с момента обретения независимости. Грузия пережила две кровопролитные и продолжительные войны со своими автономиями, которые закончились поражением центрального правительства. В результате образовались два района неразрешенных конфликтов; Южная Осетия и Абхазия, на которые по совокупности приходится почти 15% территории страны.

Одна из важнейших причин, по которой Грузия столкнулась с множеством проблем, и не смогла на них адекватно отреагировать кроется в отсутствии у страны Концепции национальной безопасности. Данный документ мог бы включить в себя не только военно-стратегические элементы, но и представления о гражданском обществе. Концепция могла бы дать обобщенную формулировку видения Грузией своего места в мире. Из нее стало бы понятно, какие задачи ставит Грузия в сфере безопасности и экономики, какие меры она предлагает, чтобы выполнить эти задачи, и что этому мешает.

В Концепции были бы ясно сформулированы долговременные стратегические интересы Грузии и очерчены методы, необходимые для их обеспечения.

Отсутствие Концепции национальной безопасности не позволяет выйти из порочного круга, представляющего угрозу для грузинской государственности. Без Концепции правительству трудно эффективно распределять скудные государственные средства. Кроме того, отсутствие ясной доктрины безопасности усиливает опасность, что Грузия будет подавать сбивающие с толку или ложные сигналы как своему собственному народу, так и внешнему миру, порождая возможные геополитические недоразумения, которые могут нанести ущерб безопасности страны.

В период правления Шеварднадзе Грузия представляла собой слабое, политически несостоятельное государство. Исследуя период правления

Шеварднадзе, можно заключить, что у руководства страны отсутствовала систематизированная стратегия развития. При этом Концепция национальной

безопасности так и не была разработана, что не способствовало реформированию государственных институтов, от которых и зависит жизнеспособность любой страны.

Шеварднадзе никогда открыто не выступал против создания Концепции национальной безопасности, но и не обеспечил ее разработку. Еще в 1996 г. по его указанию была создана комиссия по работе над концепцией.

В 1997 г. парламент принял резолюцию по военной доктрине, основанную на документе, написанном министром обороны и отредактированном парламентским комитетом по обороне и безопасности.

Этот документ не стал генератором основополагающего стратегического мышления, необходимого для осуществления действенной военной реформы. Военная доктрина, принятая парламентом в 1997 г., просто скопировала российскую военную доктрину, принятую четырем годами ранее. В ней отмечалась необходимость сотрудничества со всеми странами, но не определялись национальные интересы Грузии и не конкретизировались угрозы национальной безопасности.

За период с 1996 по 1999 г. появилось несколько проектов¹.

Некоторые были созданы под руководством государственной комиссии, другие написаны в стенах парламента или правительственных ведомств. В совокупности они представляли собой различные трактовки системы обеспечения безопасности страны. Большинство проектов ставило во главу угла государственное строительство, борьбу с сепаратизмом, противодействие вмешательству во внутренние дела, ликвидацию коррупции, социального неравенства, минимизацию риска региональных конфликтов, модернизацию вооруженных сил и предотвращение вероятных экологических катастроф.

В некоторых проектах говорилось о преобладании этнической идентичности над

государственной. Многие подчеркивали необходимость защиты прав человека, установления гражданского контроля над армией, поощрения политического плюрализма и укрепления местного самоуправления, призывали к мирному разрешению межнациональных конфликтов.

Среди серьезных недостатков большинства проектов концепции национальной безопасности следует упомянуть эклектизм, противоречивость, широкие обобщения. В большинстве проектов укрепление национальной безопасности увязывалось с решением проблем образования и культуры, но очень мало говорилось о российском военном присутствии и вмешательстве во внутренние дела Грузии, хотя, судя по результатам социологических опросов, эти темы волновали общественность больше всего.

В 2000 г. Международный консультативный совет безопасности (МКСБ) совместно с министерством иностранных дел составили проект документа опубликованного под названием "Грузия и мир: виды и стратегия на будущее". В нем подчеркивались намерения Грузии вступить в НАТО и углублять сотрудничество с ЕС. Составители высказались в пользу скорейшей ликвидации российских баз и выразили сомнения в действенности Содружества Независимых Государств во главе с Россией. В этом документе впервые намечались конкретные оборонные задачи, отмечалась необходимость более тесной интеграции вооруженных сил, обеспечивающей их способность сдерживать и отражать агрессию противника ограниченной численности, пресекать локальные нарушения государственных границ, бороться с терроризмом.

Но главный недостаток документа связан с его статусом, а не со смыслом. До опубликования он не обсуждался в

соответствующих государственных органах; его содержание не было доведено до сведения грузинской общественности; ни один видный политический деятель, включая президента, не потрудился упомянуть этот документ в каком-нибудь публичном выступлении. Фактически ключевые фигуры в составе правительства отказались признать данный документ концепцией национальной безопасности.

В последствии президент Грузии и его окружение больше не приступили к работе над документом, в котором должны были быть отражены национальные интересы страны. Причины, по которым Шеварднадзе так и не разработал Концепцию национальной безопасности Грузии, заключаются в том, что он был больше озабочен личным политическим выживанием, нежели общими политическими концепциями. Возможно, именно по этой причине Шеварднадзе не удалось удовлетворить насущные потребности граждан Грузии, которые и выступили против него в 2003 г. Тогда мало кого удивило, что ни армия, ни полиция не стали на сторону президента: Народ перестал видеть в своем президенте гаранта государственности и поспешил его сменить.

Сегодняшнее руководство Грузии, учитывая ошибки предшественников и стремясь не повторить их в будущем, практически сразу после прихода к власти взялось за разработку Концепции национальной безопасности, которая должна была систематизировать политическую систему Грузии и оградить руководство страны от непродуманных и спонтанных решений.

Так власти республики подготовили и передали на ратификацию в парламент Концепцию национальной безопасности Грузии уже в мае 2005 г.² В данном документе отражены фундаментальные национальные ценности страны, национальные интересы, вызовы, основные направления политики

Грузии, приоритеты во внешней политике. Проект был подготовлен специальной комиссией под председательством президента Михаила Саакашвили.

В документе отмечается, что правительство Грузии должно осуществлять Концепцию национальной безопасности через соответствующие долгосрочные меры, направленные на охрану и защиту национальных ценностей и национальных интересов от угроз безопасности, рисков и вызовов. Концепция должна служить основанием для всех стратегий и планов. Наряду с любым пересмотром документа должны обновляться также соответствующие стратегии и планы.

Из анализа Концепции национальной безопасности Грузии, следует, что фундаментальными национальными ценностями республики являются: государственное единство, суверенитет, безопасность, мир, демократия, верховенство закона, права человека и благосостояние. Согласно документу, защита этих ценностей жизненно необходима для существования и безопасности Грузии.

В документе значительное внимание отведено проблеме территориальной целостности, национальному единству, региональной стабильности, укреплению транзитной функции страны и обеспечению альтернативных путей энергоснабжения. В нем подчеркивается, что территориальная целостность страны является жизненно важным национальным интересом. Там же отмечается, что Грузия обеспечит защиту интересов, прав и свобод всех этнических и религиозных групп, проживающих в Грузии. Из Концепции следует что, правительство Грузии призвано предпринять своевременные и эффективные шаги, направленные на мирное урегулирование конфликтов в Абхазии и Южной Осетии на основании предо-

ставления им широкой автономии. Кроме того, Концепция национальной безопасности Грузии включает в себя и предложения правительства Грузии по мирному урегулированию конфликтов в Южной Осетии и Абхазии. В Тбилиси считают, что именно эти предложения должны лечь в основу решения грузино-осетинского и грузино-абхазского конфликтов.

В сфере региональной безопасности, в документе отмечается, что Грузия придает особое значение процессам, происходящим в бассейнах Черного и Каспийского морей и в России. В проекте Концепции речь идет и об организации ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова) в контексте регионального сотрудничества.

Четвертая глава Концепции касается угроз, которые могут помешать фундаментальным национальным ценностям и интересам.

Согласно проекту Концепции, перечень существующих и потенциальных угроз определен следующим образом:

- нарушенная территориальная целостность;
- перенос конфликтов из соседних стран (в основном это касается конфликта в Чечне, что может вызвать провокации со стороны Российской Федерации)²;
- военная интервенция;
- контрабанда;
- транснациональная организованная преступность;
- международный терроризм.

В главе подчеркивается, что существование сепаратистских регионов представляют главную угрозу национальной безопасности Грузии. Нарушенная территориальная целостность является главным источником множества других проблем, которые подрывают политическую, экономическую и социальную стабильность страны.

Однако методы, с помощью которых Тбилиси пытается решить проблему государственного единства, могут многократно усугубить социально-экономическое положение в республике. В Концепции утверждается, что грузинское правительство будет решать данную проблему исключительно мирным путем на основе и принципах международного права и готово гарантировать защиту гражданских, политических, экономических, социальных, религиозных и культурных прав всех этнических групп, проживающих на его территории. Но из практики последних событий видно, что в отношении неподконтрольных Тбилиси автономий власти республики не придерживаются разработанной ими же Концепции.

В отдельной главе документа собраны те вызовы, которые стоят перед национальной безопасностью страны.

Среди них коррупция и неэффективная система государственного управления, экономические и социальные вызовы, зависимость от одного источника энергоснабжения, информационная политика и экологические вызовы.

В связи с проблемами энергетического снабжения, в документе отмечается, что зависимость Грузии от России ослабляет республику и создает благоприятные условия для давления извне.

Относительно экономической политики в Концепции отмечено, что Грузия должна обеспечить необходимые экономические условия для того, чтобы гарантировать развитие страны. Продолжающийся процесс восстановления экономики – результат правительственной политики, направленной на достижение долгосрочного, жизнеспособного экономического роста, основанного на принципах свободного рынка. Среди приоритетов экономической политики выделены следующие:

- усовершенствование системы сбора налогов;
- выполнение эффективной валютной политики;

– введение политики среднесрочных расходов и эффективного государственного долгового управления;

– развитие частного сектора;

– нормализация инвестиционного климата.

К сожалению, экономика не стала приоритетной сферой деятельности руководства страны, которое сегодня сосредоточилось в основном на решении территориальных проблем.

Об укреплении обороноспособности страны в документе подчеркивается, что: “Грузия осуществляет ширококомасштабную реформу оборонной системы, в результате чего создаются вооруженные силы по стандартам Североатлантического альянса, чтобы у них хватало сил для преодоления угроз и вызовов, возникающих перед национальными интересами”².

Из документа следует, что возможности открытой агрессии против Грузии очень ограничены, но, трансграничные нападения со стороны государственных и негосударственных действующих лиц вполне реальны.

Согласно Концепции, незаконное нахождение военных баз Российской Федерации в Грузии ущемляет суверенитет страны и подрывает экономическую и социальную стабильность.

Внешняя политика – одно из главных направлений политики национальной безопасности Грузии, направленной на создание для страны благоприятных условий международной безопасности. Для достижения этой цели Грузия сотрудничает с международным сообществом в двусторонних и многосторонних форматах. Особое значения Грузия отводит интеграционной политике с такими международными институтами как НАТО и ЕС.

Приоритеты внешней политики Грузии по отношению к отдельным странам распределены следующим образом: “стратегическое партнерство” с

Соединенными Штатами Америки, Украиной, Турцией и Азербайджаном, партнерство с Россией и “прагматичное сотрудничество” с Арменией.

– “Грузия продолжает развивать стратегическое партнерство с США” отмечается в проекте документа и дается положительная оценка политической, военной и экономической помощи Грузии со стороны США.

– “Грузия стремится к сотрудничеству с Россией, которое основывается на принципе добрососедства, равноправия и взаимного уважения”, – говорится в документе².

Судя по тому, сколь значительное внимание в Концепции национальной безопасности Грузии уделено проблеме территориальной целостности, можно сказать, что по сей день общественное мнение Грузии воспринимает эту проблему как основополагающую для страны (хотя объективно она таковой не является), от решения которой во многом будет зависеть будущее демократической Грузии.

Политические силы в Тбилиси понимают, что именно декларируемая ими задача восстановления государственного единства является универсальным “инструментом” в борьбе за власть. Данным “инструментом” умело пользуются не только люди, которые стремятся добиться определенных политических дивидендов, но и те, которые уже находятся у власти и желают удержать ее любой ценой.

Президент Саакашвили не стал исключением, связав себя инаугурационным обещанием восстановить любым путем целостность государства. Вместе с тем, он, похоже, понимает самоубийственность “любого пути” и пока старается не переходить черту. Но если Саакашвили все-таки решится на “маленькую победоносную войну”, то трудно даже предположить во что это может обойтись Грузии.

На самом деле фундаментальной проблемой Грузии построения демократического государства является

ее неспособность создать привлекательную, эффективную и действенную экономическую модель развития.

В Тбилиси понимают, насколько значима экономика в условиях современного государственного управления, именно поэтому в Концепции национальной безопасности Грузии подчеркивается, что экономика должна стать залогом процветания страны, гарантом выполнения эффективной социальной политики, нацеленной на увеличение благосостояния, и создания приличных условий жизни для всех граждан.

Решение проблемы территориальной целостности Грузии во многом будет зависеть от того, насколько успешно республика будет реализовывать свою экономическую стратегию.

Пока Грузии не удастся выстроить централизованную, четко функционирующую экономическую систему и именно по этой причине дееспособный в социально-экономическом смысле государственный организм пока не сложился.

Это обстоятельство прекрасно осознается внешними донорами, которые на протяжении многих лет постоянно рекомендуют Грузии сконцентрироваться на борьбе с коррупцией, наведении налоговой и бюджетной дисциплины, формировании единого национального экономического пространства.

В Тбилиси должно придти осознание того, что ни Россия, ни США, ни какая другая страна не будут решать проблемы Грузии вместо нее. Каждая страна самостоятельна и должна отстаивать собственные национальные интересы. Никакой лести и угодливостью стране – «покровителю» нельзя добиться реального благосостояния и независимости.

К сожалению, сегодня у грузинского руководства одна сверхзадача – объединить территории, «поднять над Сухуми и Цхинвале флаг Грузии». Экономиче-

ским же проблемам уделяется незначительное внимание, так как практически все административные ресурсы сосредоточены вокруг территориальных проблем республики. Но если бы Грузия стала экономически привлекательной страной, где приоритетом власти являлось бы благосостояние своего народа, то в такой стране изъявили бы желание жить не только граждане самой Грузии, но и жители соседних республик.

Современная же социальная и экономическая ситуация, перманентная политическая нестабильность проявляется в сокращении численности населения. Особую остроту этой проблеме придает то, что подавляющее большинство из тех, кто покидает страну, – это молодые, более энергичные, квалифицированные кадры, которые и должны стать движущей силой любой национальной экономики.

В постсоветской Грузии произошел наибольший экономический спад по сравнению с другими республиками бывшего СССР.

Первопричиной сложившейся ситуации являются политические катаклизмы, в которые погрузилась Грузия в начале 90-х годов. Положение существенно усугублялось конфликтами в Южной Осетии и Абхазии, поглощавшими и без того скудные материальные резервы.

По имеющимся данным, военные действия привели к остановке 60–70% производственных мощностей республики.

Объем производства промышленной продукции в 1996 г. уменьшился по сравнению с 1990 г. в среднем в 6,7 раза, а в обрабатывающих отраслях – более чем в 9 раз, промышленности стройматериалов – в 20 раз, в легкой – в 25 раз³.

Без преувеличения можно сказать, что в первые годы независимого существования экономика и, прежде всего, промышленность Грузии была разрушена до основания. По сей день значи-

тельный кризис переживают металлургия и машиностроение, которые работали фактически на ввозимом сырье и материале. В упадке и легкая промышленность, даже традиционные отрасли, базирующиеся на местном сырье, используются незначительно.

Развитие реального сектора промышленности в Грузии предусматривает, прежде всего, восстановление традиционных отраслей – виноделие, разлив минеральной воды, ориентированных на экспорт, главным образом, в Россию. Мало шансов на восстановление индустрии страны.

В 90-е годы остановлены и ликвидированы 3000 промышленных предприятий, большей частью машиностроения и легкой промышленности.

Экономика советского типа с развитой тяжелой промышленностью, огромным военно-промышленным комплексом в рамках таких маленьких государств возродиться не может.

Соответственно, открытость экономики региону и миру безальтернативна для республики.

На данный момент развитие экономики и социальной сферы в существенной степени зависит от иностранных инвестиций. В начале 90-х годов Грузия не привлекала внимания западных инвесторов. Положение стало меняться после принятия законов “Об иностранных инвестициях” и “О порядке предоставления концессий зарубежным странам и компаниям”. Они должны были обеспечить не только правовую базу для инвестиционной и иной деятельности представителям зарубежных фирм, но и предоставить им условия максимального благоприятствования.

Например, п. 2 ст. 10 Закона об инвестициях гласит, что на территории Республики Грузия запрещается национализация иностранных инвестиций. Одновременно

закон гарантировал (п. 1 ст. 12) в лице государства немедленный и беспрепятственный перевод за границу прибыли (доходов) в иностранной валюте.

Однако основной приток инвестиций в страну начался лишь с каспийской “нефтяной лихорадки”, после которой западные финансы, пришедшие в страну, были направлены на строительство Транскавказского транспортного и трубопроводного коридора. С международной заинтересованностью в евразийском транспортном коридоре Грузия связывает надежду подключиться к международному сотрудничеству, а также получить помощь международных организаций, государств-доноров и, в конечном итоге, решить свои экономические и политические проблемы.

Миной замедленного действия, заложенной под экономику Грузии, является практически перманентный бюджетный кризис. Особое значение при этом имеет то, что доходная часть государственного бюджета во многом обеспечивается за счет зарубежной финансовой помощи. Все виды зарубежных кредитов и грантов покрывают сегодня “львиную часть” бюджетных расходов.

Совокупный объем государственного внешнего долга Грузии и взятых под государственные гарантии кредитов на 1 июля 2003 г. составляет 1.75 млрд. долл. (47% ВВП)⁴.

Внешние кредиты и займы ложатся тяжелым бременем на будущие поколения.

Государство, неспособное отдавать долги, все глубже погружается в экономическую и финансовую зависимость от Запада и его институтов (МВФ, Всемирного банка и др.). При отсутствии экономического роста оно вынуждено будет закладывать под кредиты природные ресурсы, предприятия, инфраструктуру и, как следствие, попасть в

экономическую зависимость от Запада, как это уже произошло со многими государствами развивающегося мира.

Судя по заявлениям президента Саакашвили, он не собирается решать проблемы Грузии только за счет американских дотаций. Руководство Грузии ставит другую цель, а именно: производить товары, оказывать услуги, собирать налоги, бороться с коррупцией и т.д. На иностранной помощи не вьедешь в современный мир.

На сегодняшний день республика прошла низшую точку экономического спада и сумела обеспечить экономический подъем.

Экономический рост Грузии в 2005 г. достиг 9,3%.

Инфляция составляла в том же году 6,2%, по прогнозам на 2006 г. предполагалась, что она составит 8,6%.

Бюджетный дефицит правительства был 0,2% ВВП в 2005 г., но прогнозировалось его увеличение в 2006 г.

Увеличились сборы налогов:

С 2003 г. до 2005 г. сборы налогов повысились от 13,8% валового внутреннего продукта до 20,8%⁵.

Именно экономические факторы, включая такую важную составляющую, как нефть Каспия и маршруты ее транспортировки, являются главенствующими как для выживания, так и для встраивания республики в комплексное мирохозяйствование. Ведь именно этот регион рассматривается в качестве перспективного евроазиатского транзитного перекрестка транспортных и нефтегазомагистралей.

Сможет ли Саакашвили создать экономически состоятельное, устойчивое государство?

Возможно ли это при экономическом, политическом и военном противостоянии с Россией?

Объективно Грузия не должна быть заинтересована в столкновении интересов России и США на своей территории, как это происходит сегодня.

По словам Саакашвили, его рейтинг одобрения остается на уровне 70%. Между тем, ожидания населения стали “менее эйфорическими”, чем были сразу же после революции, которая привела его во власть.

“Первые опросы после революции ставили меня в число первых трех – четырех человек в грузинской истории и говорили о том, что все главные проблемы будут разрешены в 3–6-месячный срок, – говорит Саакашвили. – А сегодня люди говорят, что для разрешения этих проблем потребуется 5–10 лет. Приоритетным является достижение возможно большего прогресса в экономике до следующих президентских выборов в 2009 г.”.

Напряженные отношения с Россией, добавляет он, меньше всего нужны ему, поскольку они только лишь отвлекают его от дел. Уже построена солидная основа, говорит г-н Саакашвили. Сочетание роста государственного бюджета (бюджет составил в последние годы правления Эдуарда Шеварднадзе 500 млн. долл. США) до 3 млрд. долл. в настоящее время с активной антикоррупционной кампанией означает, что государственные органы снова работают. Программа строительства призвана дать стране новые больницы, школы и автомобильные дороги к 2008 г.

Инвестиции поступают в туристическую индустрию. Если удастся сохранить рост на нынешнем уровне, говорит он, ежегодный доход на душу населения вырастет в 3 раза в перспекте на покупательную способность. И тогда Грузия перестанет быть бедной страной.

Саакашвили знает, что в долгосрочной перспективе Грузия сможет стать жизнеспособным независимым государством только в том случае, если сумеет установить рабочие отношения с Россией.

Он настаивает на том, что “самым близким нашим другом в силу многих

естественных причин останется Россия”. И это вполне объяснимо, так как Россия располагает определенным набором преимуществ, способных заинтересовать Грузию.

Например, Москва может вновь предоставить возможность выхода грузинским производителям на российские рынки, которые долгое время непосредственно определяют развитие промышленности и сельского хозяйства Грузии.

Кроме того, именно в России проживает свыше миллиона грузин, для которых места в Грузии не нашлось, эти люди содержат не только себя, но и оставшихся на родине близких и друзей, а присланная ими из России наличная валюта обеспечивает значительную часть денежного оборота в Грузии.

От энергоносителей России по-прежнему зависит энергоснабжение Грузии.

Концепция национальной безопасности Грузии, разработанная при непосредственном участии президента Саакашвили, представляет собой путь безопасного развития государства. В документе отражены практически все фундаментальные национальные ценности и интересы.

Сегодня главный вопрос заключается только в одном, чему руководство республики отдаст предпочтения? Если экономике, то тогда можно не беспокоиться о будущем страны, которая, восстановив свою экономику, войдет в число развитых, привлекательных и демократических государств мира.

Ну а если государственный аппарат сосредоточится на проблеме государственного объединения и возьмет курс на восстановление официальной юрисдикции на территории Абхазии и Южной Осетии, то у Грузии, как у государства, будут весьма сомнительные перспективы.

Насколько лидерам страны удастся достичь поставленных целей, настолько им удастся преодолеть ограниченность их предшественников.

Если произойдет существенный скачок цен на газ, как это было ранее, то вряд ли кто-то с уверенностью сможет утверждать, что грузинской экономике будет по силам вновь с ним справиться.

Что же касается “западного выбора” Грузии, то грузинскому народу неинтересен геополитический выбор своего руководства: он живет реалиями сегодняшнего дня. Если государство войдет в русло созидательного развития, то, естественно, появится спрос на новые идейные направления, и в этом случае проблема геополитики обретет актуальность: тактический альянс с американцами потеряет свою насущность, а субстанциональность цивилизационного родства с Россией разложит все по своим местам. Но во всех случаях нужно укреплять диалог между интеллектуальной общественностью Грузии и России.

Примечания

¹ *Коппигерс Б., Легволд Р.* Государственность и безопасность. Грузия после “революции роз”. Кембридж, 2005. С. 96.

² National Security Concept of Georgia // www.mfa.gov.ge/index.php?sec_id=24&lang_id=ENG

³ *Кожокина Е.М.* Грузия: проблемы и перспективы. М., 2002. Т. 2. С. 143.

⁴ Деловая неделя. 21.08.2003. http://dn.kiev.ua/economics/world/gruzia_0821_print.html

⁵ U.S. Department of State. “Background Note: Georgia” // www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5253.htm