



Екатерина Метревели

**Региональная динамика и ее влияние  
на восприятие вопроса безопасности  
меньшинствами в Грузии**

Каха Гоголашвили

**Трансформирующая сила ЕС или  
как Соглашения об ассоциации изменит  
Восточную Европу**

**ТБИЛИСИ  
2015**



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევითი ფონდი  
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



Jaan Tõnisson Institute



ESTONIAN  
DEVELOPMENT  
COOPERATION

Редактор: Мария Мирианашвили

Технический редактор: Артём Мелик-Нубаров

### ***Об Институте Яна Тониссона***

*Институт Яна Тониссона (ИЯТ) – эстонская неправительственная организация, учрежденная 17 апреля 1991 года с целью содействия демократизации и развитию гражданского общества. В соответствии со своей миссией, в течение последних двадцати лет Институт поддерживает развитие политической культуры и гражданскую активность в Эстонии и других странах. ИЯТ имеет богатый опыт международного сотрудничества и является членом сетей по развитию гражданского общества. В последнее время деятельность Института концентрируется на гражданском образовании, защите прав человека, развитии неправительственного сектора и проектах сотрудничества в развитии.*

### ***О Грузинском фонде стратегических и международных исследований***

*Грузинский фонд стратегических и международных исследований (GFSIS), основанный в 1998 году, является негосударственным, некоммерческим аналитическим центром. Цель Фонда – содействие в улучшении принятия общественно-политических решений в Грузии путем исследований и анализа, тренинга государственных служащих и политиков, а также повышения осведомленности общества как в национальных, так и в международных стратегических вопросах, которые предстоит решать Грузии и странам Кавказа в XXI веке.*

**Авторские права защищены и принадлежат Грузинскому фонду стратегических и международных исследований.** Без письменного разрешения ни одна часть книги не может быть перепечатана в любой, в том числе электронной или механической форме

© Грузинский фонд стратегических и международных исследований 2015 год

ISBN 978-9941-0-8227-6

## СОДЕРЖАНИЕ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ДИНАМИКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ВОСПРИЯТИЕ  
ВОПРОСА БЕЗОПАСНОСТИ МЕНЬШИНСТВАМИ В ГРУЗИИ

Екатерина Метревели ..... 5

ТРАНСФОРМИРУЮЩАЯ СИЛА ЕС ИЛИ КАК СОГЛАШЕНИЯ  
ОБ АССОЦИАЦИИ ИЗМЕНИТ ВОСТОЧНУЮ ЕВРОПУ

Каха Гоголашвили ..... 19



# РЕГИОНАЛЬНАЯ ДИНАМИКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ВОСПРИЯТИЕ ВОПРОСА БЕЗОПАСНОСТИ МЕНЬШИНСТВАМИ В ГРУЗИИ

*Екатерина Метревели*

## **Введение**

Этнические меньшинства в целом чутко реагируют как на перемену на международной арене, так и на изменения внутри страны. Это особенно справедливо в отношении населенного этническими армянами региона Джавахети на юге Грузии. Изменения в международной обстановке на постсоветском пространстве и соперничество между Европейским Союзом и Россией за осуществление различных проектов с целью региональной интеграции на Южном Кавказе, протекающие на фоне агрессивной внешней политики России, создают опасность дестабилизации ситуации в этом отдаленном регионе, подпитывая существующие противоречия в восприятии угрозы конфликта между проживающим здесь большинством и меньшинством, что препятствует процессу становления нации, следовательно, и государственности в Грузии.

## **Региональная динамика**

Южный Кавказ – регион, не имеющий четкого определения, а три страны региона реализуют разные схемы развития и проекты интеграции, что находит отражение в различии приоритетов внешней политики и процессов внутригосударственных реформ. Армения является участницей Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), а Грузия стремится к вступлению в Организацию Североатлантического договора (НАТО). Армения вступила в Таможенный союз (ТС), а Грузия подписала Соглашение об ассоциации (СА) с ЕС. Азербайджан пока что не присоединился к каким-либо юридически обязательным инициативам экономической интеграции.<sup>1</sup>

У Грузии сложились дружеские отношения со всеми южными соседями, в целом более тесные с ее стратегическими партнерами Турцией и Азербайджаном, чем с Арменией. В процессе формирования этих отношений все три страны учитывают отношения с Россией. Грузино-российские отношения особенно влияют на Армению ввиду стратегического партнерства между Арменией и Россией. Армения не имеет выхода к морю, а в результате Нагорно-Карабахского конфликта ее граница с Турцией и Азербайджаном закрыта, поэтому транзитные и торговые пути через Грузию важны для Армении, поскольку обеспечивают ей доступ в Россию.<sup>2</sup>

Армения пристально наблюдает за сотрудничеством между Грузией и ее соседями и обеспокоена усиливающимся сотрудничеством Грузии с Азер-

---

1 Jos Boonstra and Laure Delcour, A broken region; evaluating EU policies in the South Caucasus. Policy Brief 193, January 2015, Cascade FRIDE. [www.fride.org/publication/1246/a-broken-region:-evaluating-eu-policies-in-the-south-caucasus](http://www.fride.org/publication/1246/a-broken-region:-evaluating-eu-policies-in-the-south-caucasus)

2 Eka Metreveli and Jonathan Kulick, Social Relations and Governance in Javakheti, Georgia. PDCI, 2009, p. 11.

байджаном и Турцией как в двухстороннем, так и в трехстороннем формате.<sup>3</sup> Расширение транспортных и коммуникационных систем этих трех стран, нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан, газопровод Баку-Тбилиси-Эрзерум, железная дорога Баку-Тбилиси-Карс, Южный газовый коридор<sup>4</sup> воспринимаются как попытка исключить Армению из всех региональных проектов.<sup>5</sup> Со своей стороны, для полноценной экономической интеграции с Россией Армении необходимо восстановление железнодорожного сообщения через Абхазию. В настоящее время сообщение с Россией по суше осуществляется при помощи Военно-грузинской дороги, однако вдоль этой автомагистрали часто происходят стихийные бедствия, она часто закрыта в зимний период и имеет ограниченную пропускную способность. Этот вопрос затрагивался в очередной раз в ходе визита президента Армении Сержа Саргсяна в Тбилиси 18-19 июня 2014 года, когда Саргсян подчеркнул «жизненно важное значение» открытия железной дороги для Армении.<sup>6</sup> Восстановление Абхазской железной дороги является скорее политическим, чем экономическим вопросом для Грузии и на данном этапе перейти эту «красную черту» не представляется возможным. Помимо этого, восстановление Абхазской железной дороги противоречит интересам Азербайджана, что также приходится учитывать Грузии.

И Ереван, и Тбилиси осознают, что взаимные отношения в будущем следует углублять, однако участие в различных интеграционных проектах создает неясности. Евроатлантическая интеграция и демократическое развитие – единственная модель, позволяющая Грузии обеспечить свою жизнеспособность как государства.<sup>7</sup> Приверженность Грузии пути сближения с ЕС была подтверждена подписанием СА, а вступление Армении в Таможенный союз, вероятно, скажется на грузино-армянских торговых отношениях. Соглашение о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле (СГВСТ) не ограничивает существующие двухсторонние договоренности Грузии о свободной торговле, в то время как страны-члены Таможенного союза, напротив, применяют общие тарифы и свод правил в отношении «третьих стран». Исключение станет возможным только в том случае, если страны-члены Таможенного союза придут к соглашению не менять статус-кво и поддерживать существующие со-

---

3 Sergey Minasyan, Armenia and Georgia: A New Pivotal Relationship in the South Caucasus? PONARS Eurasia Policy Memo No.292, September 2013, p. 2.

4 Церемония открытия проекта Трансанатолийского трубопровода (TANAP) состоялась в турецком городе Карс 17 марта 2015 года. Этот трубопровод является ключевым компонентом Южнокавказского газового коридора для поставки каспийского газа в Европу. Источник: TANAP founded in Kars. Vestnik Kavkaza, 17 March 2015 - 7:50pm. [www.vestnikkavkaza.net/news/politics/68009.html](http://www.vestnikkavkaza.net/news/politics/68009.html)

5 Armenian-Georgian Relations: Challenges and Opportunities for the Bilateral Cooperation, Political Science Association of Armenia, Center for Social Sciences, Yerevan, 2014, p.16.

6 Giorgi Lomsadze, Armenia Train through Georgia? EurasiaNet.org. June 20, 2014 – 10:24 am. [www.eurasianet.org/node/68711](http://www.eurasianet.org/node/68711)

7 Armenian-Georgian Relations: Challenges and Opportunities for the Bilateral Cooperation, Political Science Association of Armenia, Center for Social Sciences, Yerevan, 2014, p.74.

глашения о свободной торговле с Грузией.<sup>8</sup> Во время встречи с Президентом Георгием Маргвелашвили в феврале 2014 года<sup>9</sup> и с Премьер-министром Ираклием Гарибашвили в декабре 2014 года<sup>10</sup> Президент Серж Сарксян заявил, что различия во внешнеполитических предпочтениях не являются разделяющим фактором, а таят в себе новые возможности в плане расширения торговли и инвестиций, и что выбор Грузии в пользу Евроатлантической интеграции не угрожает национальной безопасности Армении. Такая возможность существует, однако заключительное слово в процессе интеграции, контролируемом Россией, остается за Москвой. Каким бы ни было будущее грузино-армянских экономических отношений, вступление Армении в Таможенный союз будет иметь для Грузии скорее политические, чем экономические последствия. После такого шага Евразийский союз слишком близко подобрался к границам Грузии.<sup>11</sup> Одной из задач для обеспечения нормального функционирования ТС является улучшение сообщения между Россией и Арменией. Следовательно, высока вероятность того, что Россия будет оказывать на Грузию давление с целью достижения своих стратегических целей в регионе.

Несмотря на различие мнений по поводу геополитической интеграции, грузино-армянские отношения можно оценить как прагматические, ввиду национальных и политических интересов обеих стран. Ни одна, ни другая страна не заинтересованы в ослаблении суверенитета друг друга, поскольку 20 лет независимости показали, что общая угроза для обеих стран связана как раз с сохранением суверенитета, а это сложно без сбалансированных отношений с соседями. Многонациональной Грузии не нужен еще один кризис, а Армении, со своей стороны, Грузия нужна как путь транзита, создающий возможности для развития армянской экономики.<sup>12</sup> Рационализм является предпосылкой для сотрудничества, что всегда превалировало в грузино-армянских отношениях.<sup>13</sup> Это стало очевидно в последние годы, особенно на правительственном уровне. Изменения, произошедшие в регионе в 1990-х и в начале 2000-х годов, продемонстрировали, что Армения и Грузия стремятся обезопасить двусторонние отношения. Власти в Армении всегда занимали сдержанную и осторожную позицию по вопросу о Джавахети – населенном этническими армянами регионе Грузии, граничащем с Арменией, и не делали никаких ирредентистских заявлений даже в начале 90-х годов, когда Тбилиси

---

8 Kakha Gogolashvili, Natia Daghelishvili, Nino Elizbarashvili, Oleg Shatberashvili, *Eastern Partnership and Convergence with EU Policies in Georgia*. Tbilisi, 2014, pp. 13 – 18.

9 Armenian President positive about Georgia signing Association Agreement, *Agenda.ge*, 18 JUN 2014 - 18:50:00. [www.agenda.ge/news/16276/eng](http://www.agenda.ge/news/16276/eng)

10 Гарибашвили: Армения и Грузия не поссорятся из-за ЕС и ЕАЭС. *Вестник Кавказа*, 12 Дек в 10:24, 2014. [www.vestikavkaza.ru/news/Garibashvili-Armeniya-i-Gruziya-ne-possoryatsya-iz-za-ES-i-EAES.htm](http://www.vestikavkaza.ru/news/Garibashvili-Armeniya-i-Gruziya-ne-possoryatsya-iz-za-ES-i-EAES.htm)

11 Nino Evgenidze, *Eurasian Customs Union Crawling Closer to Georgia*. *Democracy and Freedom Watch*, 2 April 2015. [www.dfwatch.net/eurasian-customs-union-crawling-closer-to-georgia-70512-32883](http://www.dfwatch.net/eurasian-customs-union-crawling-closer-to-georgia-70512-32883)

12 *Armenian-Georgian Relations: Challenges and Opportunities for the Bilateral Cooperation*, Political Science Association of Armenia, Center for Social Sciences, Yerevan, 2014, pp. 68-79.

13 Там же, стр. 85.



не контролировал этот регион. Во время августовской войны 2008 года Армения также заняла позицию невмешательства и не изменила своей позиции в отношении Абхазии и Южной Осетии.<sup>14</sup> Не реагирует официальный Ереван и на обвинения со стороны армянских организаций в бездействии и игнорировании проблем этнических армян в Джавахети.

Стратегическое партнерство Армении и России является решающим фактором в формировании позиции армян Джавахети в отношении евроатлантических устремлений Грузии. В то время как в самой Армении решение страны вступить в контролируемый Россией Таможенный союз было подвергнуто критике, а кое-кто в Ереване расценил его как отказ Армении от государственного суверенитета под давлением России,<sup>15</sup> в Джавахети к этому решению отнеслись, мягко выражаясь, нейтрально, если не одобрительно.

Если Армения и играет положительную роль в сохранении стабильности в Джавахети, этого нельзя сказать о России. Джавахетские армяне поддерживали особые отношения с Россией в XIX веке во время противостояния между Российской и Османской империями и позднее - в советский период. Российская военная база №62 в Ахалкалаки на границе с государством-членом НАТО Турцией определяла ситуацию в этом регионе до момента окончательного вывода российских войск в 2007 году. База являлась основным источником оплачиваемого труда в регионе и способствовала созданию тесных экономических связей с Россией, чем увеличивала зависимость местного армянского населения от России, в том числе в результате предоставления им российского гражданства. База являлась одним из основных факторов, препятствовавших стараниям грузинского правительства интегрировать Джавахети в Грузию, и использовалась как средство оказания политического давления в поддержку сепаратистских требований, активно действующих в Джавахети радикальных элементов.<sup>16</sup>

После вывода российских войск (что Россия была вынуждена сделать в соответствии со своими обязательствами в рамках ДОВСЕ) роль России в регионе ослабла, но не исчезла.<sup>17</sup> Многие местные жители уезжают на сезонные заработки в Российскую Федерацию. Ухудшение грузино-российских отношений, в частности, закрытие Россией границы с Грузией и ограничения визового режима – осложнили выезд в Россию. В связи с выдачей российских и армянских паспортов, количество жителей Джавахети, выезжающих в Россию на сезонные заработки, увеличилось, а денежные переводы от ра-

---

14 Там же, стр. 14-15.

15 Armen Grigoryan. Armenia Chooses Customs Union over EU Association Agreement. CACI Analyst. 18 September 2013. [www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12817-armenia-chooses-customs-union-over-eu-association-agreement.html](http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12817-armenia-chooses-customs-union-over-eu-association-agreement.html). См. также: Focus on Armenia: Eurasian Customs Union Crawling Closer to Georgia, Economic Policy Research Center, Tbilisi, 2014. [www.eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Armenia\\_A5\\_ENG\\_WEB\\_3.pdf](http://www.eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Armenia_A5_ENG_WEB_3.pdf); Richard Giragosian, Regional Implications of the Georgia-EU Association Agreement. Investor.ge, Issue 4, 2014. [www.investor.ge/article\\_2014\\_4.php?art=3](http://www.investor.ge/article_2014_4.php?art=3)

16 “International Fact-finding Mission: Ethnic Minorities in Georgia,” FIDH, Paris, 2005, p. 14.

17 Eka Metreveli and Jonathan Kulick, Social Relations and Governance in Javakheti, Georgia, PDCI, 2009, p. 25.

ботающих в России родственников по-прежнему являются основным источником дохода местных жителей в Джавахети. По данным отчета «Кризисной группы», около 60 процентов семей в Джавахети имеют родных в России, что порождает экономическую, но не политическую зависимость от России.<sup>18</sup> Однако экономика и политика тесно взаимосвязаны, поскольку многие сезонные работники имеют российское или армянское гражданство, и это обстоятельство используется как средство оказания давления на Грузию. Эта проблема стала очевидной с осени 2014 года, когда грузинские власти усилили регулирование миграционных процессов и ужесточили исполнение закона о гражданстве. Недовольство, возникшее в регионе в результате лишения этнических армян, имеющих паспорта других государств, грузинского гражданства, может быть использовано Россией для ослабления Грузии.

Росту недовольства способствует и та роль, которую играет Россия в постсоветском пространстве. Россия с успехом настраивает группы этнических меньшинств против титульных наций, чем ставит под угрозу процесс строительства государства и нации.<sup>19</sup> Недавнее вторжение России в Украину подтверждает возникновение четко сформулированной доктрины внешней политики и политики безопасности на постсоветском пространстве.<sup>20</sup> Россия расширила свою роль как «друга» русскоязычного населения, проживающего в других странах, выдавая российские паспорта гражданам соседних государств.<sup>21</sup> В данном случае Россия выходит за рамки позиции «материнского» государства, действуя как региональная держава, решительно настроенная оказывать давление на Грузию и менять региональную динамику.<sup>22</sup> Этот подход не нов, однако в последнее время он озвучивается более четко и в более радикальных формулировках, особенно после вторжения в Южную Осетию и агрессии в Украине, а также вследствие решимости восстановить российское влияние в ее «цивилизационных границах», включающих постсоветское пространство.<sup>23</sup>

На постсоветском пространстве Россию беспокоит не только НАТО, но и Соглашение об ассоциации. Хотя Соглашение об ассоциации описывается как технический документ, в действительности на данный момент он является

18 *Georgia: The Javakheti Region's Integration challenges*, International Crisis Group, Europe Briefing 63, Tbilisi/Yerevan/Brussels, May 23, 2011, p. 6. [www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/B63%20Georgia%20--%20The%20Javakheti%20Regions%20Integration%20Challenges.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/caucasus/georgia/B63%20Georgia%20--%20The%20Javakheti%20Regions%20Integration%20Challenges.pdf)

19 Ekaterine Metreveli, "The Georgian State and Minority Relations." *Caucasus Analytical Digest: Interethnic Relations in Georgia*. No 64, July 2014, p. 7. [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Series/Detail/?lng=en&id=94386](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Series/Detail/?lng=en&id=94386)

20 Alexander Rondeli, "The Russian-Georgian War and its Implications for Georgia's State-building," *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The First Georgian Republic and its Successors*. Edited by Stephen F. Jones, Routledge, 2014, p. 41.

21 Lyudmila Alexandrova, "Russia Keeps Pressing for Reunification of the 'Russian World,'" April 2, [www.en.itar-tass.com/opinions/1723](http://www.en.itar-tass.com/opinions/1723).

22 Natalie Sabanadze, "Georgia's Ethnic Diversity. A Challenge to State-building," *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The First Georgian Republic and its Successors*. Edited by Stephen F. Jones, Routledge, 2014. p. 131.

23 Александр Сергеев. Цивилизационные границы России. 09.03.2015. [www.regnum.ru](http://www.regnum.ru)

компромиссом, который очень важен для Грузии, поскольку выводит страну из орбиты влияния России. Пример Украины доказал, что подписание Соглашения об ассоциации – это вопрос, который беспокоит Россию, что увязывает судьбу Грузии с судьбой Украины.<sup>24</sup> Россия решительно настроена, подорвать все попытки Грузии не только вступить в НАТО, но и сблизиться с ЕС. Поскольку Россия стала непредсказуемой и отказалась от проведения рациональной политики, то на фоне продолжающегося нарушения суверенитета Украины и существующих угроз ее государственности высока вероятность того, что Россия повторит попытку дестабилизировать ситуацию в Грузии, играя на уязвимости ее этнических меньшинств.

### Противоречивое восприятие угрозы

Поскольку на группы меньшинств влияют как изменения внутри страны, так и перемены на международной арене стратегическое партнерство между Турцией и Грузией, а также тот факт, что Россия вернула себе роль региональной державы, также повлияли на ситуацию в Джавахети. В настоящее время основным вопросом, который беспокоит местное население, является деятельность России и Турции, которая тем или иным образом может влиять на ситуацию в регионе. Восприятие этническими армянами своих возможностей и угроз формируется международным контекстом. Государству и этническому меньшинству не удалось найти общий образ врага и стратегического партнера, что напрямую повлияло на возникновение противоречащих друг другу восприятий угрозы со стороны групп большинства и меньшинства.<sup>25</sup>

Образ Турции как врага и России как защитницы все еще формирует мировосприятие жителей Джавахети, что отражается в их отношении к решениям государства в области внутренней и внешней политики.

Растущее чувство незащищенности появилось у местного населения в результате строительства железной дороги Карс-Ахалкалаки-Баку и последующего притока в регион турок и азербайджанцев, занятых в строительных работах и охране железной дороги. Официальное открытие первого состава на железной дороге состоялось в январе 2015 года, а сдача железной дороги, которая объединит железнодорожные системы Азербайджана, Грузии и Турции, в эксплуатацию запланирована к концу 2015 года.<sup>26</sup> По прогнозам, объем перевозок за первый год составит 2-3 миллиона тонн, а в дальнейшем постепенно возрастет до 8 миллионов тонн.<sup>27</sup> Эксплуатация железной дороги

24 Gia Nodia speaking at the Georgian-Polish Expert Roundtable Discussion on “Georgia after Signature of the AA with the EU: Reforms and Security Challenges’ Assessment”, GFSIS, 25.03.2015.

25 Дополнительную информацию по поводу «образа врага» см.: Niklas Nilsson. Obstacles to Building a Civic Nation: Georgia’s Armenian Minority and Conflicting threat Perceptions. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. 8:2, 135 – 153. Uppsala University/Södertörn University College, Sweden. 1 May 2009. Routledge.

26 Строительство железнодорожной магистрали Азербайджан-Грузия-Турция близится к концу. Вестник Кавказа, 31 января 2015г. [www.vestikavkaza.ru/analytics/Stroitelstvo-zheleznodorozhnoy-magistrali-Azerbaydzhan-Gruziya-Turtsiya-blizitsya-k-kontsu.html](http://www.vestikavkaza.ru/analytics/Stroitelstvo-zheleznodorozhnoy-magistrali-Azerbaydzhan-Gruziya-Turtsiya-blizitsya-k-kontsu.html)

27 Владимир Папава, Железная дорога Карс-Ахалкалаки-Тбилиси-Баку и развитие Джавахети. Джавахети: Вызовы и перспективы. Тбилиси, 2013, стр. 17.

и связанной с ней инфраструктуры определенно укрепит транзитную функцию Грузии и будет способствовать экономическому развитию края.<sup>28</sup> Однако местные жители боятся, что экономические блага, связанные с дорогой, будут недоступны этническим армянам.

В целом любая деятельность, осуществляемая при помощи турецких инвестиций, негативно воспринимается в Джавахети. Помимо железной дороги Карс-Ахалкалаки-Баку высказывается критика и в адрес Параванской ГЭС, также построенной на турецкие средства. Официальное открытие ГЭС состоялось в октябре 2014 года и в течение девяти месяцев года вырабатываемая ею энергия будет экспортироваться в Турцию, а в оставшиеся три месяца – будет использоваться для удовлетворения спроса в Грузии,<sup>29</sup> способствуя обеспечению энергобезопасности страны.

Этническое меньшинство в Джавахети воспринимает предпринимаемые Грузией шаги, ведущие к растущему участию Турции в этом регионе, как угрозу собственной безопасности. Турция также ассоциируется с НАТО. Представители гражданского общества в Джавахети отрицательно относятся к стремлению Грузии вступить в НАТО. Турция – единственное государство-член НАТО, граничащее с Грузией, и местное население опасается возможности расквартирования турецких войск в Грузии в случае ее вступления в альянс.<sup>30</sup> Кое-кто также полагает, что турецкие войска НАТО могут быть направлены против российской военной базы в Гюмри в Армении.

Со своей стороны, государство и этническое большинство также увязывают вопрос этнических меньшинств с вопросом национальной безопасности. Грузия оценивает действия России в настоящий момент исходя из своего опыта, приобретенного будучи в составе Российской империи и СССР.<sup>31</sup> Недавняя агрессия в Южной Осетии, стратегические «соглашения» с Абхазией и Южной Осетией, аннексия Крыма и посягательство на суверенитет Украины – примеры серьезной угрозы для Грузии со стороны России, поскольку она может использовать различные рычаги для того, чтобы сорвать планы Грузии на вступление в Евроатлантический союз и удержать ее в сфере своих интересов. По словам армянского политолога Ричарда Гирагосяна, Россия может использовать меньшинства, чтобы оказывать давление на Грузию.<sup>32</sup> Хотя «материнская» Армения всегда играла стабилизирующую роль в отношениях между грузинским государством и Джавахетским регионом, Россия, которую

---

28 Премьер-министр Грузии посетил Самцхе-Джавухети, Hetq, 26 мая, 2014. [www.hetq.am/rus/news/54814/premer-ministr-gruzii-posetil-samckhe-dzhavakhk.html](http://www.hetq.am/rus/news/54814/premer-ministr-gruzii-posetil-samckhe-dzhavakhk.html)

29 Energy trade between Turkey and Georgia boosted with new hydro-plant. BGN News13 October 2014. [www.business.bgnnews.com/energy-trade-between-turkey-and-georgia-boosted-haber/733](http://www.business.bgnnews.com/energy-trade-between-turkey-and-georgia-boosted-haber/733)

30 Armenian-Georgian Relations: Challenges and Opportunities for the Bilateral Cooperation, Yerevan 2014, Political Science Association of Armenia, Center for Social Sciences, Yerevan, 2014, p.18-19.

31 Niklas Nilsson. Obstacles to Building a Civic Nation: Georgia's Armenian Minority and Conflict-ing threat Perceptions. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. 8:2, 135 – 153. Uppsala University/Södertörn University College, Sweden. 1 May 2009. Routledge, pp. 147-48.

32 Richard Giragosian, Georgia's EU alignment: Regional repercussions. ALJAZEERA, 30 June 2014, p.3.

тоже можно рассматривать как «материнское» государство, может поступить по-другому. Просто говоря, Россия не является «материнским» государством для какого-либо этнического меньшинства, проживающего на территории Грузии, однако она традиционно поддерживала русскоговорящие меньшинства и создавала «материнские» связи, раздавая паспорта и массово предоставляя гражданство РФ.<sup>33</sup> Так произошло в Абхазии, в Южной Осетии и в Крыму, а позднее Россия использовала это как аргумент для «защиты» своих «соотечественников» на этих территориях.

Что касается армян в Джавахети, они преданы своему бывшему «колониальному хозяину»,<sup>34</sup> по словам Александра Рондели, и поддерживают приоритеты внешней политики и безопасности, которые отличаются от соответствующих приоритетов грузин. Во многих восточноевропейских и постсоветских странах меньшинства воспринимаются как союзники крупных держав, исторически подавлявших большинство. Это явление, известное как «большинство, превращенное в меньшинство»,<sup>35</sup> определяет угрозу, а восприятие меньшинств группой большинства переводит дебаты между меньшинством и большинством из плоскости прав человека и правосудия в плоскость национальной безопасности.

На таком фоне серьезная российская пропаганда в регионе, наличие у населения Джавахети паспортов третьего государства, а также недовольство местного населения ужесточением государственного контроля над миграцией, наряду с отсутствием демократических каналов распространения информации, создают новые сложности в отношениях между государством и Джавахетским регионом и в формировании единого видения будущего всего грузинского государства.<sup>36</sup>

Выдача российских паспортов джавахетским армянам, изначально ассоциировавшаяся с военной базой РФ, - процесс не новый. Грузинские СМИ писали об очередях за российскими паспортами в апреле 2014 года. Спрос на паспорта вырос в связи с принятием поправок к «Закону о гражданстве РФ», которые предусматривали ускоренный порядок предоставления российского гражданства иностранным гражданам и лицам, проживающим в преде-

---

33 Natalie Sabanadze, "Georgia's Ethnic Diversity. A Challenge to State-building," *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The First Georgian Republic and its Successors*. Edited by Stephen F. Jones, Routledge, 2014, p.131.

34 Alexander Rondeli, "The Russian-Georgian War and its Implications for Georgia's State-building," *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The First Georgian Republic and its Successors*. Edited by Stephen F. Jones, Routledge, 2014, p. 35.

35 Дополнительную информацию о «большинстве, превращенном в меньшинство» см. Will Kymlicka, "Justice and Security in the Accommodation of Minority Nationalism," *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*. Edited by Stephen May, Tariq Modood and Judith Squires. Cambridge, 2004, p. 155.

36 Ekaterine Metreveli, "The Georgian State and Minority Relations." *Caucasus Analytical Digest: Interethnic Relations in Georgia*. No 64, July 2014.p. 8 [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Series/Detail/?lng=en&id=94386](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Series/Detail/?lng=en&id=94386)

лах бывшего СССР и свободно владеющим русским языком.<sup>37</sup> Хотя в своем официальном заявлении грузинский МИД заявил, что информация о выдаче паспортов преувеличена, интервью с жителями этого региона подтвердили вышесказанное. Гирагосян считает раздачу российских паспортов армянам в Джавахети «срежиссированной Москвой кампанией».<sup>38</sup>

Еще одна возможность выезжать на сезонные работы в Россию представилась джавахетским армянам в 2007 году, после того как в законе о гражданстве Армении был упрощен порядок предоставления гражданства лицам армянского происхождения. В результате значительное количество армян из Джавахети получило армянские паспорта, что давало им возможность на безвизовый въезд в Россию. С другой стороны, грузинское законодательство не допускает двойного гражданства, за исключением случаев, когда разрешение на него выдает лично президент, что вряд ли будет сделано в массовом порядке для населения целого региона. Таким образом, владельцы армянских или российских паспортов автоматически потеряли грузинское гражданство, либо не подозревая об этом, либо проигнорировав закон. Грузинские и иностранные СМИ приводят различные данные о точном количестве джавахетских армян, получивших гражданство других государств вместо грузинского.<sup>39</sup> О незаконном двойном гражданстве среди джавахетских армян также говорилось в отчете «Международной кризисной группы» (International Crisis Group) в мае 2011 года.<sup>40</sup>

Вопрос о двойном гражданстве широко обсуждался после того, как грузинское правительство предложило проект нового законодательства о регулировании миграции, гражданстве и визовой политике летом 2014 года, позднее с поправками в ноябре того же года.<sup>41</sup> До вступления в силу нового законо-

---

37 Eka Janashia. Moscow Distributes Passports in Georgia. The Central Asia Caucasus Analyst. 7 May, 2014. [www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/12966-moscow-distributes-passports-in-georgia.html](http://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/12966-moscow-distributes-passports-in-georgia.html)

38 Georgia's EU alignment: Regional repercussions. Richard Giragosian. ALJAZEERA, 30 June 2014. [www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/georgia-eu-alignment-regional--2014629123238966304.html](http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/georgia-eu-alignment-regional--2014629123238966304.html)

39 См.: Rustavi 2, P.S. February 8, 2015; Армян в Самцхе-Джавахети лишают гражданства и депортируют. ИА REGNUM. 02.02.2015 11:26 [www.regnum.ru/news/polit/1890605/](http://www.regnum.ru/news/polit/1890605/); 5 thousand People in Javakheti Secretly become Citizens of Armenia, Dec 31 2014, 21:40. Vestnik Kavkaza. [www.vestnikkavkaza.net/news/society/66080.html](http://www.vestnikkavkaza.net/news/society/66080.html)

40 *Georgia: The Javakheti Region's Integration challenges*, International Crisis Group, Europe Briefing 63. Tbilisi/Yerevan/Brussels, May 23, 2011, p. 6.

41 По новому законодательству, с 1 сентября 2014 года Грузия сохраняет безвизовый режим со 104 странами, в то время как граждане этих стран могут пребывать на территории Грузии не более 90 дней вместо дозволенных ранее 360. Помимо этого, по новым правилам долгосрочную визу можно получить только в дипломатических миссиях Грузии за границей, а не на территории Грузии. Наличие долгосрочной визы также является обязательным условием для получения разрешения на жительство. В ответ на критику и недовольство новыми правилами в ноябре 2014 года в законодательство были внесены поправки. В результате поправок иностранцы, уже законно находящиеся на территории Грузии, могут обратиться за получением долгосрочной иммиграционной визы в МИД Грузии, в то время как иностранные граждане, чье разрешение на жительство уже истекло или въехавшие в Грузию после 17 марта 2014 года, могут обратиться в Агентство развития государственных услуг за разрешением на жительство до 1 марта 2015 года (Источник: Bill Amends New Visa and Migration regulations, *Civil Georgia*, Tbilisi, 13 November, 2014, 01:13. [www.civil.ge/eng/article.php?id=27814](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27814))

дательства этот вопрос не затрагивался, и правоохранительные органы не отслеживали случаи незаконного двойного гражданства.<sup>42</sup> Проблемы возникли, когда в ходе диалога о визовом режиме между ЕС и Грузией, как подчеркивали представители грузинского правительства,<sup>43</sup> Грузия взяла на себя обязательство «создать условия для хорошо регулируемого и безопасного перемещения» и ввела новые правила. В результате джавахетские армяне лишились грузинского гражданства, что затрудняло их перемещение из России или Армении в Джавахети. Однако согласно законодательству, лица, ранее имевшие грузинское гражданство и потерявшие его ввиду приобретения гражданства другого государства («соотечественники»), имеют право на получение долгосрочного разрешения на жительство в Грузии. Армяне из Джавахети, уже не являющиеся гражданами Грузии, подпадают под эту категорию и могут получить долгосрочное разрешение на жительство, обратившись в Агентство развития государственных услуг. Этот процесс проходит негладко. Министру юстиции Тее Цулукиани пришлось посетить Джавахети, чтобы успокоить местных армян.<sup>44</sup> Армянские и другие СМИ болезненно восприняли эти изменения. В разных сообщениях приводятся различные цифры в отношении количества лиц, предположительно лишившихся грузинского гражданства или возможности въехать на территорию страны.<sup>45</sup>

Власти осознали степень недовольства и начали упрощать процесс, однако националистически настроенные группы в Джавахети и за ее пределами получили серьезный козырь в руки, позволяющий им играть на недовольстве этой этнической группы.<sup>46</sup>

Противоречия в восприятии угрозы большинством и меньшинством подпитываются информационным вакуумом, в котором находятся этнические меньшинства в Грузии в целом и население Джавахети в частности. Информационный вакуум возникает у национальных меньшинств вследствие недостаточного владения грузинским языком, а также из-за отсутствия связуемой государственной политики по включению меньшинств в общее информационное пространство и обеспечению вещания и предоставления информации на понятном им языке. Во время войны 2008 года население Джавахети находилось полностью под влиянием российской пропаганды, поскольку правительство не предоставляло никакой информации на русском или армянском языках. Позднее грузинское правительство через канал грузинского Общественного

---

42 Согласно интервью, проведенным в регионе, этнические армяне уезжали из Грузии по грузинскому паспорту, а затем использовали армянские паспорта для въезда в Россию.

43 Bill Amends New Visa and Migration Regulations, *Civil Georgia*, Tbilisi 13 November, 01:13. [www.civil.ge/eng/article.php?id=27814](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27814)

44 Визит Цулукиани в Ахалкалаки. JNEWS.ge 19.02.2015. [www.jnews.ge/?+1742](http://www.jnews.ge/?+1742)

45 50 долларов и 5000 лари: сколько будет стоить для джавахетинцев приезд домой? *Hetqat* 12:47, 10 декабря, 2014. [www.hetq.am/rus/news/57733/50-dollarov-i-5000-lari-skolko-budet-stoit-dlya-dzhavakhkcev-priezd-domoiy.html](http://www.hetq.am/rus/news/57733/50-dollarov-i-5000-lari-skolko-budet-stoit-dlya-dzhavakhkcev-priezd-domoiy.html); Джавахетинцев, имеющих гражданство РА, начали «выдворять» из страны, 5 декабря, 2014, [www.hetq.am/rus/news/57666/dzhavakhkce-Kristine-Agalaryan-imeyushchikh-grazhdanstvo-ra-nachali-viydvoryat-iz-straniy.html](http://www.hetq.am/rus/news/57666/dzhavakhkce-Kristine-Agalaryan-imeyushchikh-grazhdanstvo-ra-nachali-viydvoryat-iz-straniy.html)

46 Melik Raisian speaking about forceful expulsion of Armenians from the region. *Rustavi 2*, P.S. February 8, 2015.

вещателя профинансировало создание русскоязычного канала ПИК, целевой аудиторией которого являлись не только этнические меньшинства в Грузии, но и Северный Кавказ, что, естественно, не нравилось официальной Москве. После прихода к власти «Грузинской мечты» коалиция решила не раздражать Россию, и телеканал ПИК был закрыт. К сожалению, перевод вечерних новостей Общественного вещателя на армянский язык не восполняет недостаток информации. Ввиду дефицита новостей из Тбилиси на понятном для местного населения языке джавахетские армяне в основном полагаются на источники информации из России и из соседнего государства, что еще больше увеличивает информационный вакуум между центром и регионом проживания этнического меньшинства и ослабляет и без того непрочные социально-экономические, политические и культурные связи.

Заполнение информационного вакуума очень важно для сокращения противоречий в восприятии угрозы и для формирования у граждан Грузии общего видения будущего грузинского государства, особенно в свете новой политики РФ в области безопасности и внешних сношений. Россия никогда не отказывалась от мысли о сохранении контроля над бывшими советскими республиками. Россия полагает, что Южный Кавказ входит в естественную сферу ее интересов, а Грузия является желанным призом. Россия применяет различные средства для оказания давления в регионе, с успехом комбинируя давление, проекты интеграции и «мягкую силу», распространяя нарратив новой идеологии, которая поддерживает концепцию «русского мира» и России как защитницы русскоязычного населения на всем постсоветском пространстве от посягательств слабеющего Запада.<sup>47</sup>

Россия распространяет этот нарратив, финансируя пророссийские НПО<sup>48</sup> и теле и радиоканалы, организуя ознакомительные туры в российскую столицу, предоставляя стипендии грузинской молодежи. Этот подход строится не на ностальгии по советскому прошлому, а скорее на концепциях евразийства и общего цивилизационного пространства. При этом упоминается экономическая уязвимость Грузии и слабость Запада, что позволяет заручиться поддержкой той части населения, которая проявляет все больше нетерпения в отношении обещаний Запада.<sup>49</sup> Целевой аудиторией для России является русскоговорящее население и особенно Джавахети, где население не может услышать какую-либо иную позицию, кроме российской, которая представляет евроатлантическую интеграцию как бесполезную для Грузии, ее экономики и культуры.<sup>50</sup> Пропаганда дает свои результаты в Джавахети. По данным опроса, проведенного «Кавказским домом» в 2014 году, доверие к

---

47 Более подробно см.: Alexander Rondeli, Moscow's Information Campaign and Georgia. GFSIS Opinion Paper 29, 2014.

48 Michael Cecire, The Kremlin Pulls on Georgia. It's time for the West to stop taking Tbilisi for granted. March 9, 2015. Foreign Policy. [www.foreignpolicy.com/2015/03/09/the-kremlin-pulls-on-georgia](http://www.foreignpolicy.com/2015/03/09/the-kremlin-pulls-on-georgia)

49 Там же.

50 Richard Giragosian, Georgia's EU alignment: Regional repercussions. ALJAZEERA, 30 June 2014. [www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/georgia-eu-alignment-regional--2014629123238966304.html](http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/georgia-eu-alignment-regional--2014629123238966304.html)



Западу в целом и конкретно к ЕС снизилось с начала событий в Украине. Движение Грузии в сторону НАТО также воспринимается негативно, поскольку, с одной стороны, ассоциируется с Турцией, а с другой, – вступление в НАТО еще больше ухудшит грузино-российские отношения.<sup>51</sup> Сегодняшнему грузинскому правительству не стоит недооценивать «мягкую силу» со стороны России и следует принять надлежащие ответные меры.

Другая проблема, способствующая противоречиям в восприятии угрозы и различию взглядов на будущее грузинского государства, – это ограниченное участие меньшинства в принятии решений и слабые каналы демократической коммуникации. В Джавахети все еще существуют проблемы с управлением. Модели управления, на которые опиралось правительство Саакашвили, продолжали практику, начатую его предшественником, – власть слишком полагалась на местные авторитеты, при этом игнорируя мнение меньшинства и не привлекая его к принятию решений. «Национальное движение» также считалось с местными структурами и их интересами, добиваясь взамен расширения влияния государства в регионе. Депутаты парламента созыва 1999–2004 годов, которые были членами «Союза граждан Грузии», после Революции роз быстро перешли в списки «Национального движения», а затем и в списки «Грузинской мечты». Хотя у депутатов от меньшинства мало влияния в парламенте, они пользуются серьезным авторитетом в своем регионе. Наряду с этим местные структуры в Джавахети строятся вокруг других влиятельных лиц, таких как «гамгелели» или начальники полиции. Эти влиятельные лица распределяют рабочие места, ресурсы и социально-экономические блага среди своих друзей и близких. В таком бедном регионе как Джавахети сравнительно легко заслужить доверие, распределяя товары первой необходимости или предоставляя минимальные возможности для трудоустройства. Злоупотреблять такой практикой управления опасно, поскольку в результате только несколько человек в регионе обладают реальной властью и могут легко согласиться изменить существующее положение дел в случае, если под угрозу будут поставлены их интересы.<sup>52</sup>

## Заключение

Наследие националистической политики в Грузии повлияло на отношения между государством и меньшинствами и привело к взаимному недоверию между большинством и меньшинством, тем самым способствуя секьюритизации этого вопроса, которая особенно обострилась в результате изменения региональной динамики и той агрессивной внешней политики и политики безопасности, которую проводит Россия на постсоветском пространстве.

---

51 Ana Dvali, Edita Badasyan, Problems of Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti and Foreign Policy Preferences of the Local Population. Research Report, Caucasian House, 2014.

52 *Georgia: The Javakheti Region's Integration challenges*, International Crisis Group, Europe Briefing 63, Tbilisi/Yerevan/Brussels, May 23, 2011, p.5 [www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/B63%20Georgia%20--%20The%20Javakheti%20Regions%20Integration%20Challenges.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/B63%20Georgia%20--%20The%20Javakheti%20Regions%20Integration%20Challenges.pdf)

Чтобы снизить подверженность этнических меньшинств в Грузии влиянию извне, следует внедрить механизмы отражения интересов меньшинств в реалиях внутренней политики, а также проводить политику, направленную на национальное единство. В этом контексте, наряду с конкретными агрессивными мерами, направленными на создание альтернативных информационных каналов в этнических анклавах для противостояния пропаганде российских СМИ, грузинскому государству следует усиливать процесс демократизации. В таких странах как Грузия демократизация может таить в себе угрозу стабильности и может породить националистические настроения, как показал опыт Грузии в начале 90-х годов.<sup>53</sup> Однако единственный путь к успеху для Грузии - построить современное, жизнеспособное, демократическое государство и наладить демократические отношения с меньшинствами, предоставив им возможность участвовать в процессе принятия решений на центральном уровне. Процесс консолидации государства будет успешным только тогда, когда противоречия в восприятии угрозы будут нейтрализованы, а меньшинства в Грузии ощутят, что имеют право голоса в грузинском государстве. Это нелегкая задача, и государству следует с осторожностью добиваться баланса между взаимным недоверием, противоречиями в восприятии угрозы и демократизацией взаимоотношений между государством и меньшинствами. Однако с учетом существующей международной обстановки вокруг Грузии добиться десекуритизации вопроса меньшинств будет сложно.

---

53 Natalie Sabanadze, "Georgia's Ethnic Diversity. A Challenge to State-building," *The Making of Modern Georgia, 1918-2012. The First Georgian Republic and its Successors*. Edited by Stephen F. Jones, Routledge, 2014, p. 133.



# ТРАНСФОРМИРУЮЩАЯ СИЛА ЕС ИЛИ КАК СОГЛАШЕНИЯ ОБ АССОЦИАЦИИ ИЗМЕНИТ ВОСТОЧНУЮ ЕВРОПУ

*Каха Гоголашвили*

*Старший научный сотрудник GFSIS*

## **Анатомия влияния**

*Россия и ЕС конкурируют за более широкое влияние в Европе, однако мотивы и цели этих двух игроков в корне отличаются.*

За влияние в Восточной Европе конкурируют два основных «гегемона» – ЕС и Россия. В действительности мотивы и цели этих двух игроков коренным образом отличаются друг от друга. Кристофер Хилл, исследователь из Кембриджского университета, определил четыре способа оказания давления<sup>1</sup> и влияния: применение силы и устрашение (угроза применения силы); убеждение и применение авторитета (скрытое влияние). Игроков, прибегающих к первым двум подходам для влияния на решения другого игрока, обычно именуют военной/жесткой силой. Другие два способа убеждения характерны для стран, причисляемых к гражданской/мягкой силе. В нашем понимании, упрощенный анализ поведения России и ЕС на международной арене позволяет отнести их к двум противоположным из вышеупомянутых групп международных игроков. Это не означает, что они всегда прибегают к одним и тем же противоположным средствам для достижения целей своей внешней политики. Например, операции по поддержанию мира можно охарактеризовать как применение силы, и такого рода подход, практикуемый как крайняя мера для прекращения агрессии, часто используется ЕС не только в интересах собственной внешней политики. С другой стороны, инструменты «мягкой силы», такие как предоставление экономических выгод и преимуществ, оказание финансовой помощи, предоставление политической поддержки и др., часто используют и военные державы. Так как же различить эти два типа игроков?<sup>2</sup> Считать количество случаев, когда страна участвовала в применении жестких или мягких мер на международной арене? Нет. Это не статистика, а скорее вопрос репутации, имиджа, ожиданий, сложившихся в течение лет. Ответ на постоянно обсуждаемый вопрос о том, является ли ЕС гражданской силой или нет, можно получить не путем оценки имеющихся в его распоряжении военных средств или случаев применения им военной силы, а путем анализа причин и целей, с которыми эта сила использовалась.

---

1 Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (Houndmills: Palgrave, 2003), chapter 6, figure 6.2 on p. 137

2 Понятие описано Карен Э. Смит в публикации: Karen E. Smith, *Still 'civilian power EU?'* на сайте: [www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf)

Цели российской внешней политики направлены на сохранение и преумножение ее военно-стратегического преимущества. Россия пытается перекрыть для других игроков пространство, которое в геополитических теориях именуется «ядром» («Heartland»<sup>3</sup>), и установить полный контроль над огромной областью от Сахалина до Польши, от Финляндии до Афганистана, от Армении до Балкан. Как отметил известный российский военный эксперт Павел Фельгенгауэр по поводу военных действий России в Молдове, Крыму (Украина) и Грузии: «Россия пытается построить периметр обороны на будущее по всем азимутам».<sup>4</sup> Исторически безопасность огромной Российской империи всегда увязывалась с контролем над важными территориями за пределами российских внешних границ. Наконец, идея «русского мира» легитимирует любые средства защиты основной части этой огромной территории (самой России). Поскольку Россия не обладает широким ассортиментом инструментов «мягкой силы», для оказания давления на других она зачастую прибегает к применению военной силы или угрозам применения силы. Томас Шеллинг разработал часто обсуждаемую теорию «дипломатии насилия», которая весьма актуальна для описания российских подходов как метода принудительной дипломатии. Влияние, которое оказывает и проецирует Россия на ряд стран, включая некоторые страны Европы и Центральной Азии, можно подразделить на три основные категории в порядке снижения интенсивности:

- **Прямое подчинение** (группа А) – государства, не имеющие другой возможности помимо присоединения к российскому плану, объявляют себя стратегическими партнерами России и не предпринимают практически никаких шагов без полного одобрения последней. К этой группе стран мы относим членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийского экономического союза (ЕЭС). Мотивация упомянутых государств – покорность России – в основном, но не всегда, продиктована соображениями государственной безопасности. В некоторых случаях причиной также является испытываемый недемократично правящими режимами страх возникновения внутренних проблем в случае, если Россия откажет им в поддержке.
- **Учет и соблюдение интересов России** (группа В) – государства, проводящие собственную политику, однако оценивающие и взвешивающие каждый свой шаг с тем, чтобы не вызвать у России раздражения и не дать повода к ухудшению отношений с ней. К этой группе стран принадлежат другие государства СНГ, не являющиеся членами ОДКБ, а также Грузия.

---

3 См. H.J. Mackinder. *The Geopolitical Pivot of History*. 1904, на сайте: [www.intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf](http://www.intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf)

4 А. Дехтяренко. 2015. Российский военный эксперт о новом наступлении на Донбассе, цели Кремля и том, чего боятся у Путина. [www.apostrophe.com.ua/article/politics/2015-07-23/v-moskve-dumayut-chno-amerikanskije-raketyi-mogut-ubit-putina---rossijskiy-voennyiy-ekspert/2004](http://www.apostrophe.com.ua/article/politics/2015-07-23/v-moskve-dumayut-chno-amerikanskije-raketyi-mogut-ubit-putina---rossijskiy-voennyiy-ekspert/2004)

Очевидно, к ним относится и Молдова, пытающаяся балансировать и все еще чувствующая себя уязвимой перед лицом России. Даже Украина, в буквальном смысле находящаяся в состоянии войны с Россией, не может избежать ее влияния (хоть и в меньшей степени) при принятии политических решений.

- **Государства, стремящиеся избежать конфронтации** (группа С), хотя полностью независимы от России в плане принятия решений. К числу таких стран можно отнести некоторые государства ЕС, например, Германию, Францию, Голландию, Италию и Испанию. Эти страны руководствуются различными соображениями в своем стремлении занять позицию тем или иным образом угодную России (например, блокируя стремления Грузии добиться Плана действий для вступления в НАТО), однако это нельзя рассматривать в долгосрочной перспективе как стабильную пророссийскую позицию. Германия в настоящее время явно меняет свою стратегию в отношении России в ответ на продолжающийся кризис в Украине.

### *ЕС – влиятельный игрок*

Европейские амбиции требуют иной позиции. В основе внешней политики ЕС лежит идея распространения европейских ценностей (соблюдение прав человека и верховенство закона), отраженных в статье 2 Договора о Европейском союзе (ДЕС) и являющихся обязательными для государств-членов ЕС. Статья 21 Договора о Европейском союзе гласит: «Деятельность Союза на международной арене осуществляется исходя из принципов, которые руководили его созданием, развитием и расширением и которые Союз стремится продвигать в остальном мире: демократия, правовое государство, всеобщность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, соблюдение принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права». Следуя этому основному подходу, политика ЕС в равной степени направлена на оказание помощи партнерам/соседним странам в поиске устойчивого пути экономического развития, в достижении социального единства, борьбе с региональным дисбалансом, внедрении надлежащего управления, усилении институтов и др. Таким образом ЕС помогает странам строить собственные государства с совместимыми системами политического и экономического управления, стабильные, мирные и не представляющие угрозы для международного сообщества. Используя такой абсолютно прагматичный подход, ЕС и его государства-члены пытаются обеспечить стабильную ситуацию вокруг своих границ, создать условия для общения и сотрудничества с другими странами, в частности, для взаимовыгодной торговли и надежной защиты инвестиций. Для достижения этих целей **Европейскому союзу необходимо оказывать влияние на соседние государства**, и в большинстве случаев эти государства принимают правила, которые «диктует» и «предписывает» ЕС, не

в качестве подчинения, а в результате полного признания долгосрочных преимуществ подобных «клиентских» отношений.

## **Трансформация в Восточной Европе**

*Только после того, как функционально интегрированные государства Центральной и Восточной Европы, претендующие на членство в ЕС, добились удовлетворительного уровня реформ, они были институционально приняты в Евросоюз.*

Янош Корнай, профессор экономики Гарвардского университета, выделяет шесть основных характеристик трансформации государств в Центральной и Восточной Европе после падения коммунизма до их вступления в ЕС:<sup>5</sup>

1. Изменения повторили основные направления развития западных цивилизаций: в экономической сфере – в сторону капиталистической экономической системы,
2. а в политической – в сторону демократии.
3. Произошла полная трансформация параллельно во всех сферах: в экономике, политической структуре, политической идеологии, правовой системе и в стратификации общества.
4. Трансформация произошла ненасильственным путем.
5. Процесс трансформации происходил в мирных условиях, ему не предшествовала война. Реформы не были навязаны обществу в результате военной оккупации.
6. Трансформация произошла невероятно быстро, в течение 10-15 лет.

Очевидно, процесс расширения ЕС стал основным катализатором реформ. Ключевую роль сыграла интенсивная переходная программа, подкрепляемая серьезной технической и финансовой помощью, поступавшей через программы ЕС. Положительным примером присоединения к Европейскому союзу, и не только для стран ЦВЕ, но и для стран, ранее вступивших в ЕС, стало вступление Португалии, Греции и Ирландии в 1970-х и 1980-х гг., которое породило веру в то, что институциональная интеграция с ЕС важна для того, чтобы продвинуть страны на более высокий уровень развития.

Существуют очень успешные модели функциональной интеграции стран с ЕС – это примеры Швейцарии, Норвегии и Исландии. Действительно можно отметить, что новый подход к расширению ЕС одновременно подразумевает два способа интеграции. После заседания Европейского совета в

---

5 János Kornai. *The great transformation of Central Eastern Europe Success and disappointment.* Economics of Transition Volume 14 (2) 2006, page 2017.

Копенгагене в 1991 году страны-кандидаты фактически начали долгий путь к вступлению в ЕС, который в то же время стал для них путем трансформации и последовательной функциональной интеграции с ЕС. Трансформация подразумевала сближение законодательства, проведение экономических реформ, упрочение демократии. Функциональная интеграция достигалась путем торговли, свободного перемещения людей, тесного сотрудничества в вопросах общей внешней политики и политики безопасности,<sup>6</sup> участия в программах и ведомствах ЕС и политического сближения. Статистика за последние пять лет до вступления стран ЦВЕ в ЕС показала значительное увеличение объема торговли<sup>7</sup> и потока инвестиций между ними. Только после того, как государства-кандидаты достигли удовлетворительного уровня реформ, они были институционально приняты в ЕС.

### **Соглашение об ассоциации/ Договор о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле как инструменты функциональной интеграции**

*Соглашение об ассоциации закладывает основу для тесного политического сближения и экономической интеграции между государством-партнером и ЕС и определенно ведет к их функциональной интеграции.*

Европейский союз использует ряд средств для того, чтобы оказывать влияние в мире и особенно в непосредственно соседствующих с ним государствах. В 1998 году Карен Э. Смит (Karen E. Smith) из Лондонской школы экономики составила квалификацию инструментов внешней политики ЕС и включила в них в качестве инструментов экономического влияния договоры о торговле и сотрудничестве и соглашения об ассоциации.<sup>8</sup> Международные соглашения ЕС, закладывающие всесторонние основы для сотрудничества, являются наиболее принятыми инструментами оказания мягкого влияния на государства-партнеров. Обычно основным компонентом Соглашений является Договор о свободной торговле (ДСТ) или Договор о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле (ДГВСТ). Условия и возможности сотрудничества в большинстве отраслей экономики, таких как энергетика, транспорт, сельское хозяйство, предусмотренные таким договором, создают впечатление, что такие договора преимущественно предназначены для углубления экономической интеграции. В реальности пункты, связанные с безопасностью, региональной стабильностью, свободным перемещением людей, культурным

---

6 Англ. «Common Foreign and Security Policy».

7 До 70-80% от общего объема торговли государства-кандидата обычно составляла торговля с ЕС.

8 Karen E. Smith. *EU's Foreign Policy Instruments*. 1998. На сайте: [www.books.google.ge/books?id=R2DTYougOWkC&pg=PA67&lpg=PA67&dq=EU+Foreign+Policy+Instruments&source=bl&ots=kzyO3k3WL-&sig=QvqgboAX-gIIs\\_8jRMm7YvEPIM4&hl=en&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](http://www.books.google.ge/books?id=R2DTYougOWkC&pg=PA67&lpg=PA67&dq=EU+Foreign+Policy+Instruments&source=bl&ots=kzyO3k3WL-&sig=QvqgboAX-gIIs_8jRMm7YvEPIM4&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)



и научным сотрудничеством, демократическими изменениями и правами человека, делают этот документ более универсальным инструментом для оказания влияния на государство-партнера, обычно менее развитое и более слабое, чем ЕС. Анализ Соглашения об ассоциации (СА) между ЕС и Грузией показывает, что в плане политической ассоциации и особенно сотрудничества в вопросах безопасности никакие другие соглашения об ассоциации, в том числе заключенные в Южном Средиземноморье, на Западных Балканах и в Латинской Америке, не предполагают более тесного сотрудничества и партнерства. Соответствующие пункты Соглашения с Грузией расписаны даже подробнее и шире, чем пункты соглашений, подписанных ЕС с государствами-кандидатами в середине 1990-х гг. Никакое другое соглашение, подписанное ЕС с третьими странами, не является настолько точным и амбициозным в плане обязательств в области политического сотрудничества и безопасности.<sup>9</sup> Соглашения обязывают страну-партнера осуществлять трансформационные реформы, нацеленные на изменение всей институциональной структуры и политической традиции и культуры, на трансформацию не только государственных институтов, но и менталитета населения. С другой стороны, ДГВСТ обеспечивает достаточно высокий уровень сближения регуляторной системы Грузии (как и в случае Молдовы и Украины) с регуляторной системой ЕС. Он обуславливает отмену всех тарифов и устранение большей части нетарифных барьеров в торговле<sup>10</sup> и предусматривает более выгодный режим, чем «Соглашения о стабилизации и ассоциации» с потенциальными членами ЕС из числа Западно-балканских государств. Процесс либерализации визового режима в отношении новых ассоциированных государств, который уже привел к введению безвизового режима для Молдовы, предполагает такие же перспективы для Грузии и Украины через два года. С учетом всего вышеупомянутого очевидно, что политика ЕС нацелена на функциональную интеграцию новых ассоциированных государств (НАГ) Восточной Европы,<sup>11</sup> при этом вопрос о «европейской перспективе»<sup>12</sup> будет оставаться открытым до тех пор, пока страны не достигнут должного уровня интеграции.

### **Что изменит Соглашение об ассоциации/ Договор о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле в Восточной Европе?**

Чем больше новые ассоциированные государства будут сближаться с ЕС, тем больше Россия будет пытаться использовать имеющиеся средства для

9 Kakha Gogolashvili. *European Union – Georgia Political Association: Scope and Ambition*. GFSIS Experts Opinion, 2014. На сайте: [www.gfsis.org/media/download/EaP/studies/EaP-and-Convergence-with-EU-Policies-in-Georgia-en.pdf](http://www.gfsis.org/media/download/EaP/studies/EaP-and-Convergence-with-EU-Policies-in-Georgia-en.pdf)

10 Kakha Gogolashvili and Natia Daghelishvili. *Deed and Comprehensive Free Trade Area: Gradual Transition to a Two-way Market Liberalization*. 2014. Tbilisi. p. 5. Available from: [www.gfsis.org/media/download/EaP/studies/EaP-and-Convergence-with-EU-Policies-in-Georgia-en.pdf](http://www.gfsis.org/media/download/EaP/studies/EaP-and-Convergence-with-EU-Policies-in-Georgia-en.pdf)

11 Термин введен автором статьи и включает восточноевропейские страны – Грузию, Молдову и Украину, которые подписали соглашения об ассоциации с ЕС.

12 На жаргоне ЕС это практически означает обещание членства в ЕС.

оказания на них давления. Военное вторжение в Украину, включая аннексию Крыма и поддержку сепаратизма в Донецкой и Луганской областях, соглашения в области безопасности, подписанные с сепаратистскими регионами Грузии, постоянные экономические санкции в отношении Молдовы и поддержка сепаратистского анклава Приднестровья – все это проявления бескомпромиссной борьбы России за влияние. Применение силы, а также угроза ее применения будут оставаться основными инструментами и в будущем, однако параллельно Россия готова использовать и ряд инструментов «мягкой силы», такие как финансирование политических партий, определенных групп, а также средств массовой информации, особенно занимающихся вопросами уязвимых групп и общин, включая этнические меньшинства.

Россия сделает все возможное, чтобы сохранить в целостности по крайней мере существующую структуру своего влияния в Европе. Если это окажется невозможным, то последним аванпостом для защиты этого влияния определенно станут страны, принадлежащие к группе А (напрямую подчиненные).

Трансформация государств безусловно изменит структуру вышеупомянутых трех групп, испытывающих российское влияние. Во-первых, после более тесной интеграции с ЕС Грузия, Молдова и Украина будут стремиться перейти из группы В в группу С. Вероятно, группа А также начнет постепенно сокращаться, поскольку положительное развитие новых ассоциированных государств может стать стимулом и для некоторых других стран (Армения, Белоруссия). Также существует возможность того, что в этих странах произойдут демократические изменения, что естественно ослабит воздействие угроз со стороны России. Некоторые «колеблющиеся» страны, периодически переходящие из одной группы в другую (Азербайджан, Узбекистан), будут испытывать более сильное давление со стороны России, и будущее этих стран в плане их ориентации неясно. В отличие от ЕС Россия попытается использовать ЕЭС для того, чтобы привязать к себе страны Восточной Европы и Центральной Азии и не выпустить их из сферы своего влияния. В действительности же явная неэффективность этого союза снизит шансы на то, что он действительно будет служить интересам России.

## **Заключение**

Несмотря на применение мощных средств пропаганды, неэффективная и неадекватная экономическая политика России и непривлекательность ее политического режима не позволят ей победить в конкуренции с ЕС и помешать распространению европейских ценностей и европейской системы управления. Восточная Европа, в том числе все государства-партнеры в рамках программы «Европейского соседства», в первую очередь новые ассоциированные государства будут все больше походить на государства, расположенные в центре Европы, и будут склоняться к упрочению связей с ЕС и его сателлитами

(Швейцарией и странами ЕЭЗ<sup>13</sup>). В таких обстоятельствах можно рассматривать два возможных сценария поведения России в долгосрочной перспективе:

1. Россия признает неэффективность своего подхода и согласится европеизироваться. Это немедленно повлечет за собой деконструкцию авторитарного режима и последующее сближение (с фундаментально новым отношением) с ЕС и другими соседями, находящимися под влиянием ЕС. Европейский союз станет оказывать большую поддержку России.
2. Россия постарается сохранить свое влияние и для этого будет часто прибегать к силе. Местные конфликты и напряженность в регионе будут сохраняться. ЕС и НАТО станут более активно участвовать в обеспечении безопасности в регионе и попытаются сохранять свое растущее влияние не только в новых ассоциированных государствах ЕС, но и в более широком пространстве – в Черноморском и Каспийском регионах. Это неизбежно приведет к столкновению интересов между этими двумя основными державами, и важнейшей задачей европейской дипломатии станет исключить или по крайней мере ограничить возможность применения Россией военной силы против других государств региона.

---

13 Европейская экономическая зона – включает в себя Исландию, Лихтенштейн и Норвегию.