

საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის დღის წესრიგი
და რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზების პროცესი

GEORGIA'S EU INTEGRATION AGENDA AND
NORMALIZATION PROCESS WITH RUSSIA

ПОВЕСТКА ДНЯ ИНТЕГРАЦИИ ГРУЗИИ С ЕС
И ПРОЦЕСС НОРМАЛИЗАЦИИ С РОССИЕЙ



საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის დღის წესრიგი
და რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზაციის პროცესი

GEORGIA'S EU INTEGRATION AGENDA AND
NORMALIZATION PROCESS WITH RUSSIA

ПОВЕСТКА ДНЯ ИНТЕГРАЦИИ ГРУЗИИ С ЕС
И ПРОЦЕСС НОРМАЛИЗАЦИИ С РОССИЕЙ

2014

კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრი

კავკასიური
სახლი



THE CENTRE FOR CULTURAL RELATIONS

CAUCASIAN
HOUSE

UDC (ՄՏՅ) 341.217(4)+339.924+327(479.22:470)+327(479.22:4)
Ե-323

ISBN 978-9941-400-73-5

წინასიტყვაობა

საქართველოსა და რუსეთს შორის არსებული კონფლიქტური ვითარების გათვალისწინებით, 2011 წლიდან „კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრმა – კავკასიურმა სახლმა“ დაიწყო აქტიური მუშაობა ქართულ და რუსულ საზოგადოებებს შორის მშვიდობის მშენებლობის მიმართულებით.

ეს პროცესი რამდენიმე კომპონენტს აერთიანებს, მათ შორისაა ახალგაზრდა ქართველი და რუსი ანალიტიკოსების კვლევები, სამუშაო ვიზიტები საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციაში, შეხვედრა-სემინარები ორივე ქვეყნის სახელმწიფო სტრუქტურებისა და საექსპერტო წრეების წარმომადგენლებთან, საერთო ვებ-გვერდი და ა.შ.

2013 წელს, კვლევითი მიმართულების ფარგლებში, მომზადდა ორი პოლიტიკის დოკუმენტი, ათზე მეტი სტატია და შეიქმნა ერთობლივი ქართულ-რუსული ანალიტიკური ბიულეტენი. (მასალების ნახვა შესაძლებელია აქ: www.regional-dialogue.com).

წინამდებარე ნაშრომი აღნიშნული პროცესის გაგრძელებაა. იგი შეიქმნა პროექტის „ქართულ-რუსული დიალოგი მშვიდობისა და თანამშრომლობისათვის“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება დიდი ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს „კონფლიქტის ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით.

პუბლიკაციაში გაანალიზებულია საქართველოს ევროპული არჩევნი და რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობების პერსპექტივა ვილნიუსის სამიტის შემდეგ.

ნაშრომი შედგება ორი დამოუკიდებელი თავისგან, სადაც ქართველი და რუსი ანალიტიკოსები ინდივიდუალური სტატუსით ცალკე-ცალკე აანალიზებენ საკვლევი თემის როგორც ქართულ, ისე რუსულ პერსპექტივას.

თებერვალი, 2014

I. ქართული პერსპექტივა

საქართველოს ევროპული გზა

ურთიერთობა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის დაიწყო 1992 წელს, მას შემდეგ რაც საქართველომ მოიპოვა სუვერენიტეტი საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის ქვაკუთხედი პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება. ამ შეთანხმებამ საბოლოო სახე მიიღო 1996 წელს და ამოქმედდა 1999 წლიდან ათი წლის ვადით, მაგრამ ვადის ამოწურვის შემდეგ მოქმედების ვადა უგრძელდება ავტომატურად ყოველწლიურად. აღნიშნული შეთანხმება უზრუნველყოფს თანამშრომლობას შემდეგი მიმართულებებით: პოლიტიკური დიალოგი, ვაჭრობა, ინვესტიცია, ეკონომიკური, საკანონმდებლო და კულტურული თანამშრომლობა¹. ის ასევე აფუძნებს ინსტიტუციონალურ სამკუთხედს, როგორცაა: 1. თანამშრომლობის საბჭო 2. თანამშრომლობის კომიტეტი 3. საპარლამენტო თანამშრომლობის კომიტეტი.

2003-2004 წლებში ევროკავშირი გამოვიდა ახალი უცხოური პოლიტიკის ინიციატივით-ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა - იმ მიზნით რომ თავიდან აეცილებინათ ახალი გამყოფი ხაზების აუცილებლობა გაფართოებულ ევროსაბჭოს ქვეყნებსა და მათ მეზობელ სახელმწიფოებს შორის, და ამის ნაცვლად გაეძლიერებინათ კეთილდღეობა, სტაბილურობა და უსაფრთხოება. აღნიშნულ ინიციატივაში საქართველოს ჩართვით 2004 წლის ივნისში, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში².

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა, რომელიც ამოქმედდა 2006 წლის ნოემბერში, მიზნად ისახავს შეასრულოს პარტნიორობის და თანამშრომლობის შეთანხმების ვალდებულებები და დაამყაროს ახლო კავშირი საქართველოსთან, გააძლიეროს ეკონომიკური ინტეგრაცია და გააღრმავოს პოლიტიკური თანამშრომლობა³. თავდაპირველი ჩანაფიქრით, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა მიზნად ისახავდა თანამშრომლობის 5 წლიან პერიოდს (2006-2011), მაგრამ ვადის ამოწურვის შემდეგ, ევროკავშირი და საქართველო შეთანხმდნენ სამოქმედო გეგმის გაფართოებაზე სანამ მოლაპარაკებები ასოცირების ხელშეკრულებაზე რაღაც დონემდე არ მივა⁴.

2009 წლის გაზაფხულზე, ევროკავშირმა წამოიწყო აღმოსავლური პარტნიორობის ინიციატივა. ის წარმოადგენს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის აღმოსავლურ გამზომილებას და მიზნად ისახავს გააძლიეროს ორმხრივი ურთიერთობა ევროკავშირსა და მის პარტნიორებთან, მათ შორის საქართველოსთანაც. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზანი აღმოსავლური პარტნიორობის ინიციატივისა არის შეამსუბუქოს პარტნიორი ქვეყნების პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესი ევროკავშირში. ასევე ინიციატივის მიზანია გაზარდოს მობილობა და თანდათანობით ამოქმედოს პარტნიორ ქვეყნებს შორის უფიზო რეჟიმი შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შეთავაზებით⁵.

ასოცირების ხელშეკრულება

2010 წლის ივლისში საქართველომ და ევროკავშირმა დაიწყეს მოლაპარაკებები ასოცირების ხელშეკრულებაზე. ეს ხელშეკრულება ეფუძნება 4 მთავარ კომპონენტს: 1. პოლიტიკური დიალოგი; უცხოური და უსაფრთხოების პოლიტიკა; 2. სამართლიანობა, თავი-

¹ საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის ვებგვერდი, სექცია პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ურთიერთობებზე: http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/index_en.htm

² იქვე

³ ევროპული საგარეო სამოქმედო მომსახურების ვებგვერდი, სექცია საქართველოს შესახებ, http://eeas.europa.eu/georgia/index_en.htm

⁴ ევროკომისია, საგარეო საქმებისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი, პროგრეს ანგარიში, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში, 15.05.2012, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_georgia_en.pdf

⁵ საქართველო აღმოსავლური პარტნიორობის სამიტზე ვილნიუსში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო. 11.2013, http://www.mfa.gov.ge/files/30_16979_497299_EaPVilniusSummit.pdf

სუფლება და უსაფრთხოება. 3. ეკონომიკური და სექტორული თანამშრომლობა. მეოთხე ნაწილი ეხება ღრმა და ყოვლისმომცველ სავაჭრო ზონის შექმნას, რაზეც მოლაპარაკებები ცალკე მიმდინარეობდა.

2013 წლის ივლისში მოლაპარაკებები წარმატებით დასრულდა, რასაც მოჰყვა პარაფირება აღმოსავლური პარტნიორობის სამიტზე ნოემბერში, ვილნიუსში, ლიტვა.

ოფიციალურად, ასოცირების ხელშეკრულებას ხელი მოეწერება ერთი მხრივ ევროკავშირის, ევროპული ატომური ენერჯის თანამეგობრობის¹ და მათი წევრი სახელმწიფოების მხრიდან და მეორე მხრივ, საქართველოს მხრიდან.

ახალ ჩარჩო-ხელშეკრულებზე ხელის მოწერით 2014 წელს, საქართველო აპირებს განაახლებს საკონტრაქტო ურთიერთობას ევროკავშირთან და ჩაანაცვლებს პარტნიორობის და თანამშრომლობის შეთანხმებას, რომელიც უკვე ვადაგასულია და არ ასახავს რეალობას.

აღნიშნულ ხელშეკრულებაში, ევროკავშირი ხელახლა აღიარებს საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას, საერთაშორისოდ აღიარებული საზღვრების ხელშეუხებლობას, სუვერენიტეტს და დამოუკიდებლობას. საქართველოს ცხელ რეგიონებთან, აფხაზეთთან და ცხინვალთან/სამხრეთ ოსეთთან მიმართებაში, სადაც საქართველოს მთავრობა არ ახორციელებს ეფექტურ კონტროლს, მემორანდუმის მიხედვით ასოცირების ხელშეკრულება და ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონის პირობები ამოქმედდება მას შემდეგ რაც საქართველო აღადგენს სრულ კონტროლს მთელს ტერიტორიაზე².

ასოცირების ხელშეკრულება ხელს უწყობს ევროკავშირსა და მის პარტნიორ ქვეყნებს შორის თანდათანობით მეგობრული ურთიერთობის შექმნას საერთო ღირებულებების გათვალისწინებით, პოლიტიკური დიალოგის გაძლიერებით, მშვიდობიანი და სტაბილური გარემოს შექმნითა და შენარჩუნებით, თანამშრომლობითი გარემოს შექმნით, კონფლიქტური სიტუაციების მშვიდობიანი მოგვარების გზებით, სამართლიანობის, თავისუფლების და უსაფრთხოების გაზრდით და ხელს უწყობს მყარ განვითარებას და ეფექტური მრავალმხრივი ურთიერთობის ჩამოყალიბებას³.

ამ ხელმოწერის და ძალაში შესვლის შემდეგ ასოცირების ხელშეკრულებას მთელი რიგი დადებითი პროცესები მოყვება, როგორებიცაა: მომხმარებელთა უფლებების დაცვა და გაუმჯობესებული უსაფრთხოება ადგილობრივი წარმოების სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების უმაღლესი ხარისხით მეშვეობით; გაუმჯობესებული ბიზნეს-შესაძლებლობები მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის საერთაშორისო ბაზრის გახსნით, გაუმჯობესებული ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობა, ენერჯის დაზოგვა ენერჯო რესურსების ეფექტური მოხმარებით და განახლებადი ენერჯონყაროების განვითარებით; სასამართლო სისტემის უკეთესი ფუნქციონირება, კანონის უზენაესობის გაძლიერება, ანგარიშვალდებულების წესები საჯარო გადაწყვეტილებების მიმღები პირებისთვის და გაზრდილი გამჭვირვალობა⁴.

შეთანხმებაზე ხელისმოწერა (მუხლი 298) ასევე უზრუნველყოფს თანამშრომლობას ბირთვულ უსაფრთხოებაზე, უსაფრთხოებას და რადიაციულ დაცვას ატომური ენერჯის საერთაშორისო სააგენტოს პრინციპებით და სტანდარტებით, ისე როგორც ევროპული ატომური ენერჯის თანამეგობრობის უსაფრთხოების ხელშეკრულების⁵ პრინციპებთან თანხვედრით, სადაც ეს შესაძლებელი იქნება.

¹ EURATOM - ცალკე ორგანო, მაგრამ იგივე წევრი სახელმწიფოებით, როგორც ევროკავშირი და იმართება ევროკავშირის ინსტიტუციონალური სამკუთხედის მიერ. (საბჭო, კომისა და ევროპული პარლამენტი). ევროკავშირის ვებგვერდი, ევროკავშირის კანონმდებლობის ანოტაციები, EURATOM ჩამოყალიბების ხელშეკრულება, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm

² ევროპული საგარეო სამოქმედო მომსახურების ვებგვერდი, სექცია საქართველოს შესახებ, ევროკავშირი-საქართველო ასოცირების ხელშეკრულება http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

³ EEAS ვებგვერდი, ფაქტების ფურცელი საქართველოს ადა მოლდოვას შესახებ, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁴ EEAS ვებგვერდი, თავისებურებები, ევროკავშირი-საქართველო ასოცირების ხელშეკრულების პარაფირება, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/291113_eu-georgia_association_agreement_en.htm

⁵ EURATOM - ხელშეკრულება ითვალისწინებს ასოციაციის ჩამოყალიბებას, რომელიც მოიცავს ორმხრივ უფლებებსა და ვალდებულებებს, საერთო მოქმედებებს, სპეციალურ პროცედურებს. ის ასევე მოიცავს თანამშრომლობას ასოცირებულ პარტნიორ ქვეყანასთან ატომური ენერჯის მშვიდობიანი განვითარების შესახებ. ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი, ხელშეკრულების კონსოლიდირებული ვერსია 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF>

თუმცა, ხელშეკრულების მთლიან ამოქმედებამდე არსებობს ორი ყურადსაღები ეტაპი. პირველი, ხელშეკრულებას ხელი უნდა მოაწეროს ევროკავშირმა და პარტნიორმა ქვეყანამ.

• 2013 წლის სექტემბერში ევროკომისიამ ოფიციალურად დაადასტურა თავისი განზრახვა მოემზადებინა ასოცირების ხელშეკრულება ხელმოსაწერად ევროპული კომისიის¹ სხდომათა ვადის დასრულებამდე, კერძოდ 2014 წლის ოქტომბრის ბოლომდე.

• მაგრამ ვილნიუსის სამიტზე უკრაინასთან დაკავშირებული მოვლენების დრამატული განვითარების გამო, ევროკავშირმა გადაწყვიტა დაეჩქარებინა ეს პროცესი. 2013 წლის დეკემბერში, ევროსაბჭომ ხელახლა დაამტკიცა ევროკავშირის მზაობა ხელი მოეწერა აღნიშნულ ხელშეკრულებებზე რაც შეიძლება მალე, არა უგვიანეს 2014 წლის აგვისტოსი².

ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელისმონერით, ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონის პირობები დროებით შევა ძალაში (რადგანაც ვაჭრობა და ეკონომიკური თანამშრომლობა ევროკავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციას ეთანხმება.) 2015 წლის დასაწყისი წინასწარ ვარაუდით იქნება ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონის დოკუმენტის ზოგიერთი ნაწილის დროებითი ამოქმედების პერიოდი.

1999 წლიდან საქართველო არის ევროკავშირის შეღავათების ზოგადი სისტემის ბენეფიციარი, რის შედეგადაც ზოგიერთ ქართულ კომპანიას მოეხსნა საბაჟო გადასახადი ევროკავშირის ბაზარზე. 2005 წელს საქართველო გახდა ბენეფიციარი მეორე შეთანხმებისა, ევროკავშირის შეღავათების ზოგადი სისტემისა, რომელიც ცნობილია როგორც სპეციალური წამახალისებელი მოწყობა მდგრადი განვითარებისთვის და კარგი მმართველობისთვის³. ახალი სქემის მიხედვით დაახლოებით 7200 ქართული პროდუქტი ევროკავშირის ბაზარზე საბაჟო გადასახადის გარეშე შევა.

ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონა არის მომდევნო თაობის შეთანხმება, რომელშიც ასახულია ევროკავშირის პრივილეგირებული ურთიერთობები და გაზრდილი ვაჭრობა პარტნიორ ქვეყანასთან. აღნიშნული დოკუმენტი ცდება კლასიკური ეკონომიკური ინტეგრაციის ფორმებს და გვთავაზობს არა მარტო გაუმჯობესებულ სავაჭრო სისტემას და ინვესტირების შესაძლებლობებს, არამედ დახმარებას ვაჭრობასთან დაკავშირებულ რეფორმებში ეკონომიკის გაუმჯობესების და გაზრდის მიზნით და პარტნიორის ეკონომიკასთან უკეთეს ინტეგრაციას მსოფლიო ბაზარზე⁴.

დამოუკიდებელი კვლევა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ვარაუდობს, რომ ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონა გაზრდის საქართველოში წარმოებული პროდუქციის საერთო ღირებულებას 4.3%-ით მომავალში; ის ასევე ვარაუდობს, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში ქართული პროდუქტების ექსპორტი გაიზრდება 12 %-ით, ხოლო იმპორტი 7.5 %-ით⁵.

მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი უკავშირდება ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერას ევროკავშირსა (მათ შორის წევრი სახელმწიფოების) და პარტნიორ ქვეყანას შორის.

• ერთი მხრივ, ევროკავშირის საბჭომ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება რატიფიკაციის ევრო პარლამენტთან შეთანხმებით. მეორე მხრივ, ევროკავშირის წევრი 28 ქვეყნის ეროვნულმა პარლამენტმა ხელი უნდა მოაწეროს ამ ხელშეკრულებას.

საკმაოდ რთულია იმის განსაზღვრა, თუ როდის დასრულდება ხელის მოწერის პროცესი. თუმცა, პარალელები შეგვიძლია გავავლოთ პარტნიორობის და თანამშრომლობის შეთანხმებაზე ხელის მოწერასთან, რომელსაც დაახლოებით 3 წელი დაჭირდა და იმ დროისთვის ევროკავშირში მხოლოდ 15 სახელმწიფო იყო განწევრიანებული.

¹ მედია პორტალი სამოქალაქო საქართველო, ახალი ამბების მიმოხილვა, 14.09.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26454>

² ევროპული საბჭო, დასკვნები, 20.12.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/140245.doc>

³ ბორის ეიზენბაუ, საქართველოს ექსპორტების გაძლიერება - საქართველოს საგარეო ვაჭრობის დივერსიფიკაცია ოქტომბერი, 2007, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/gsp_en.pdf

⁴ EEAS ვებგვერდი, ფაქტების ფურცელი საქართველოს და მოლდოვას შესახებ, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁵ Ecorys, CASE, ვაჭრობის მდგრადობის გავლენის შეფასება ჩო მოლაპარაკებების ხელშეწყობად საქართველო, ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის. 27.10.2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150105.pdf

საკმაოდ საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ასოციირების ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკებები აღმოსავლური პარტნიორობის ინიციატივასთან მიმართებაში არ ნიშნავს რომ გზა ხსნილია ევროკავშირისკენ- ეს ორი ფაქტი გამორიცხავს ერთმანეთს. საქმე არც ისე მარტივადაა როგორც იყო დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებაში, რომლებსაც გზა გაეხსნათ ნევრობისკენ, მაგრამ ის გვთავაზობს უფრო მეტს, ვიდრე ასოციირების ხელშეკრულება მაროკოსთან და ტუნისთან, რაც გამორიცხავდა განვრიანებას. 12 წელი დასჭირდა ხორვატიას კავშირში შესვლაზე, მას შემდეგ, რაც ხელი მოაწერა სტაბილიზაციისა და ასოციირების ხელშეკრულებას ბრიუსელთან. თურქეთმა 1962 წელს მოაწერა ხელი ასოციირების ხელშეკრულებას და ჯერ კიდევ ელოდება ევროკავშირში შესვლას¹.

საქართველოს მთავრობა ასევე აცნობიერებს იმ ფაქტს, რომ ასოციირების ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერა ვერ იქნება ევროკავშირში შესვლის გარანტი. თუმცა ასევე ფიქრობენ, რომ ახალი სამუშაო დოკუმენტი ითვალისწინებს ევროკავშირთან დაახლოებას და მის კანონმდებლობას ისეთ მაღალ დონეზე, რომ ამ პროცესის ეფექტური განხორციელება გახდის საქართველოს ევროპულად შეუქცევადს².

ასოციირების ხელშეკრულებაში³ საქართველო ნახსენებია როგორც „აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანა“, რომელიც იზიარებს „ისტორიულ კავშირებს და საერთო ღირებულებებს“ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან ერთად. ლისაბონის ხელშეკრულების⁴ მე-2 და 49-ე პუნქტების მიხედვით, ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს შეუძლია გამოთქვას სურვილი ევროკავშირის წევრობაზე, თუ ის პატივს სცემს წევრი სახელმწიფოების საერთო ღირებულებებს, როგორცაა: პიროვნების ღირსებას, თავისუფლებას, დემოკრატიას, თანასწორობას, კანონის უზენაესობას და ადამიანის უფლებებს, მათ შორის უმცირესობის უფლებებს.

სავიზო რეჟიმის გამარტივება

2012 წლის ივნისში ევროკომისიამ დაიწყო დიალოგი სავიზო რეჟიმის გამარტივებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობასთან. დიალოგის მიზანია განიხილოს ყველა სათანადო პირობა ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში საქართველოს მოქალაქეებისთვის უვიზო რეჟიმთან დაკავშირებით. სავიზო რეჟიმთან დაკავშირებულ დიალოგს წინ უძღოდა სავიზო რეჟიმის გამარტივების და ნებართვის შეთანხმებაზე ხელის მოწერა, რაც ძალაში 2011 წლის მარტში⁵ შევიდა.

2013 წლის თებერვალში საქართველოს გადაეცა სავიზო რეჟიმის გამარტივების სამოქმედო გეგმა. მასში მოცემულია მთელი რიგი დეტალური მოთხოვნებისა, რაც ქვეყანამ უნდა შეასრულოს, იმისათვის რომ მიიღოს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან მოკლევადიანი უვიზო რეჟიმი.

სამოქმედო გეგმა შეიცავს 2 მნიშვნელოვან კრიტერიუმს. პირველი ფაზა ყურადღებას ამახვილებს საერთო პოლიტიკაზე (კანონმდებლობა და სხვადასხვა ინსტიტუტები), რომლებიც გზას უხსნის მეორე კრიტერიუმს, რაც უკავშირდება შესაბამისი ღონისძიებების ეფექტურობას და მხარდმჭერ საშუალებებს⁶.

2013 წლის 15 ნოემბერს ევროკომისიამ განაცხადა, რომ საქართველომ პროგრესი განიცადა სავიზო რეჟიმის გამარტივების გეგმის პირველ ფაზაზე. კომისია გააგრძელებს საქა-

¹ რიკარ ჯოზვიაკი, RFE/RL, განმმარტებელი: რას გულისხმობს ევროკავშირის ასოციირების ხელშეკრულება, 20.11.2013, <http://www.rferl.org/content/eu-association-agreement-explained/25174247.html>

² საქართველო აღმოსავლური პარტნიორობის სამიტზე ვილინიუსში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო 25.11.2013, http://www.mfa.gov.ge/files/30_16979_497299_EaPVilniusSummit.pdf

³ ქვბსიტე ევროპული სავაგრო სამოქმედო მომსახურების ვეგვერდი, სექცია საქართველოს შესახებ, ევროკავშირი-საქართველო ასოციირების ხელშეკრულება http://eas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

⁴ ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი, ხელშეკრულების კონსოლიდირებული ვერსია, 30.02.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

⁵ ევროკომისია, პრეს რელიზი, 04.06.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-561_en.htm?locale=en

⁶ ევროკომისია, პრეს რელიზი, 15.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm

რთველოს დახმარებას სავიზო რეჟიმის გამარტივების გეგმის განხორციელებაში. იმის მიხედვით, თუ რა პროგრესს მიაღწევს, მომდევნო განაცხადს გააკეთებს 2014 წელს¹.

მოგვიანებით, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილემ, თამარ ბერუჩაშვილმა განაცხადა, რომ ის ვერ ასახელებდა კონკრეტულ თარიღს, მაგრამ იმედოვნებდა, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივების პროცესი დასრულდებოდა 2015 წლისთვის².

იმის გამო, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივების ყველა მოთხოვნა სრულდება, თავშესაფრის მაძიებელთა და ვიზაზე უარყოფითი პასუხის მქონე პირთა რიცხვი საგრძნობლად იკლებს. სავარაუდოდ, საქართველო მალე მიიღებს მოლდოვასთან უვიზო რეჟიმს. თავდაპირველად, ეს გავრცელდება იმ პირებზე, რომლებსაც აქვთ ბიომეტრული პასპორტები და ქვეყნის ტერიტორიაზე დარჩებიან 90 დღის მანილზე. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ მსგავსი რეჟიმი მათთვის გახსნის ევროკავშირის დასაქმების ბაზარს.

საქართველომ მე-13 ადგილიდან გადაინაცვლა მე-9 ადგილზე³, ევროპაში თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობით 2012 წელს – 10 850 (+53 %). საქართველოს აქვს ყველაზე მაღალი რიცხვი თავშესაფრის მაძიებლების მხრივ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის.

ქვემოთ მოცემულია ცხრილი საერთაშორისო დაცვის მაძიებელთა მონაცემებით ქვეყნების მიხედვით ევროკავშირში 2012 წელს⁴.

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%
1 Afghanistan	28,005	28,015	-10	0%	19,600	22,130	-2,530	-11%	2,010	1,325	685	52%
2 Russia	24,280	18,330	5,950	32%	17,405	12,650	4,755	38%	3,730	3,055	675	22%
3 Syria	24,110	7,885	16,225	206%	20,430	6,195	14,235	230%	2,230	1,070	1,160	108%
4 Pakistan	19,695	15,700	3,995	25%	14,435	14,245	190	1%	505	360	145	40%
5 Serbia	19,060	13,980	5,080	36%	13,540	10,515	3,025	29%	5,105	3,165	1,940	61%
6 Somalia	14,265	12,195	2,070	17%	12,010	10,430	1,580	15%	885	750	135	18%
7 Iran	13,585	11,865	1,720	14%	11,560	10,270	1,290	13%	1,040	975	65	7%
8 Iraq	13,175	15,170	-1,995	-13%	10,920	12,730	-1,810	-14%	1,325	1,320	5	0%
9 Georgia	10,830	7,060	3,770	53%	9,715	6,035	3,680	61%	735	675	60	9%

საქართველოს ასევე აქვს ყველაზე მაღალი უარყოფითი პასუხი ვიზაზე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის, უფრო მაღალი, ვიდრე რუსეთს (17% 2009 წელს. 15.1%-2010 წელს. და 13,3% 2012 წელს⁵). მოლდოვის მოქალაქეებზე ვიზის გაცემის უარყოფითი პასუხი 2012 წელს⁶ მხოლოდ 6,5 % იყო.

ვიზაზე უარყოფითი პასუხების მონაცემები აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში 2012 წელს⁷, მათ შორის რუსეთი.

ქვეყანა	ვიზაზე უარყოფითი პასუხის მაჩვენებელი %
სომხეთი	8.0
აზერბაიჯანი	4.0
ბელარუსია	0.5
საქართველო	13.3
მოლდოვა	6.5%
რუსეთი	0.9%
უკრაინა	2.0%

¹ ევროკომისია, „პირველი პროგრესი მოხსენება, საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის გამარტივების განხორციელება, 15.11.2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_1st_progress_report_on_the_implementation_by_georgia_of_the_apv1_en.pdf

² მედია პორტალი გენდ.ე. ახალი ამბების მიმოხილვა, 17.01.2014, <http://agenda.ge/news/6441/eng>

³ ევროპული თავშესაფრის მხარდაჭერის ოფისი, ყოველწლიური მოხსენება ევროკავშირში 2012 წელს თავშესაფრებში არსებულ სიტუაციაზე, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

⁴ ევროპული თავშესაფრის მხარდაჭერის ოფისი, ყოველწლიური მოხსენება ევროკავშირში 2012 წელს თავშესაფრებში არსებულ სიტუაციაზე <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

⁵ აღმოსავლეთი ქვეყნების პარტნიორობის სამოლაქო საზოგადოების ფორუმი, საქართველო, შეფასება მაისი 2012 -ოქტომბერი, 11.11.2013, [http://eap-csf.eu/assets/files/News/Georgia-roadmap-monitoring-csf-nov-2013-\(2\)\(1\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/News/Georgia-roadmap-monitoring-csf-nov-2013-(2)(1).pdf)

⁶ ევროკომისია, პრეს რელიზი, კომისია სთავაზობს უვიზო რეჟიმს მოლდოვას, 27.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm

⁷ ევროკომისია „საშინაო საქმეები, სავიზო პოლიტიკა, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm

სავიზო რეჟიმის გამარტივება ასევე სარგებელს მოუტანს იმ ადამიანებს, რომლებიც ცხოვრობენ ისეთ კონფლიქტურ რეგიონებში, როგორცაა აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი. რადგანაც მათი შესაძლებლობა გადაადგილდნენ ევროპის ტერიტორიაზე შეზღუდულია, უვიზო რეჟიმი ხელს შეუწყობს ხალხთა შორის ურთიერთობას პიროვნულ დონეზე.

ევროპული თანამეგობრობის კოდექსის მე-6 მუხლი ვიზების შესახებ განსაზღვრავს საკონსულო ტერიტორიულ კომპეტენციას და განაპირობებს იმ ფაქტს, რომ „აპლიკაცია უნდა განიხილოს იმ ნევრი სახელმწიფოს კომპეტენტურმა კონსულმა, ვისი ქვეყნის ტერიტორიაზეც სურს აპლიკანტს ცხოვრება.“¹

ეს არის ტექნიკური მიზეზი (რა თქმა არსებობს პოლიტიკურიც²) თუ რატომ ვერ იღებენ აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის მოქალაქეები მარტივად ევროკავშირის ნევრი

სახელმწიფოების ვიზას მოსკოვში. ერთი მხრივ, მათი ადგილობრივი პასპორტები არაა აღიარებულ საერთაშორისოდ, და მეორე მხრივ, მათი რუსული პასპორტების მიუხედავად, მათ მაინც აქვთ პრობლემები, იმიტომ რომ ისინი ცხოვრობენ საკონსულოს ტერიტორიული იურისდიქციის ფარგლებს გარეთ.

ასოციირების ხელშეკრულებისა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების დოკუმენტების დამატებული ფასეულობები:

- ასოციირების ხელშეკრულებას გადაჰყავს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები ხარისხობრივად ახალ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ დონეზე. ის მიზნად ისახავს საქართველოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტეგრაციას ევროკავშირში. ის გვთავაზობს ორმხრივ პარტნიორობას უფრო მაღალ პოლიტიკურ დონეზე, პოლიტიკური ურთიერთობების გაღრმავებას, ეკონომიკური თანამშრომლობის გაძლიერებას, და ა.შ.

- ასოციირების ხელშეკრულება გვთავაზობს პრაქტიკულ საშუალებას გააუმჯობესოს პარტნიორ ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმები. ასოციირების დღის წესრიგის მთავარი მიზანია მოამზადოს და მოქმედებაში მოიყვანოს ასოციირების ხელშეკრულება. ის ჩაანაცვლებს ევროპის მეზობელი ქვეყნების პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას და შეიძლება გამოვიყენოთ საშუალება, რომელიც გამოდგება ახალი ვალდებულებების შედარებით მარტივად შესასრულებლად.

- საქართველო, როგორც ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონის ხელმომწერი ერთ-ერთი მხარე, მიიღებს ევროკავშირის 500 მილიონიან მომხმარებელთან ხელმისაწვდომობას და 12,9 ტრილიონი ევროს ღირებულების სამომხმარებლო ბაზარს. რომ შევადაროთ, საბაჟოთა გაერთიანებას რუსეთის ხელმძღვანელობით ჰყავს მხოლოდ 170 მილიონი მომხმარებელი და ფლობს 1,4 ტრილიონი³ ევროს ღირებულების სამომხმარებლო ბაზარს.

- საქართველოს სარგებელი აღნიშნულ დოკუმენტზე ხელის მოწერით უნდა განისაზღვროს არა მხოლოდ რაოდენობრივად, არამედ ხარისხობრივი თვალსაზრისითაც. ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ზონა ყურადღებას ამახვილებს არა მხოლოდ გამარტივებულ სავაჭრო ურთიერთობებზე, არამედ ვაჭრობასთან დაკავშირებული კანონების ჰარმონიულ კავშირს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ევროკავშირის კლიენტების მოზიდვის სისტემა ქმნის უფრო მიმზიდველ ბიზნეს კლიმატს, იზიდავს ინვესტორებს და აძლიერებს აღმოსავლეთის პარტნიორობას, ქმნის პარტნიორ კომპანიებს შორის კონკურენტულ გარემოს, ამასთანავე უზრუნველყოფს მაღალი დონის სოციალურ, გარემო და სამომხმარებლო დაცვას⁴.

¹ ევროპული თანამეგობრობის კოდი ვიზების შესახებ, ევროკავშირის ევროპული ჟურნალი, 15.09.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>

² ევროკავშირი მხარს უჭერს საქართველოს სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას საერთაშორისოდ აღიარებული საზღვრების ფარგლებში, აქედან გამომდინარე ევროკავშირი არ ცნობს რუსეთის სოხუმს და ცხინვალში დეფაქტო საელჩოების მიერ გაცემული პასპორტების ვალიდურობას მასპიძელი ქვეყნის თანხმობის გარეშე.

³ EEAS ვებგვერდი, ფაქტების ფურცელი საქართველოს და მოლდოვას შესახებ, 02.12.203, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁴ EEAS ვებგვერდი, ფაქტების ფურცელი საქართველოს და მოლდოვას შესახებ, 02.12.203, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

• როგორც საერთაშორისო საჯარო კანონის დებულება, ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერა მოითხოვს პარტიებისგან „თავი შეიკავონ ისეთი ქმედებებისგან, რომელიც ხელს შეუშლის ხელშეკრულების¹ მიზნის მიღწევას.“ ეს ნიშნავს იმას, რომ პოტენციური ზენოლა საქართველოზე ისევ გაერთიანდეს საბაჟოთა გაერთიანებაში იქნება მინიმუმამდე დაყვანილი, რადგანაც საქართველოს ექნება ვალდებულება ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერის შემდეგ არ შექმნას საბაჟოთა გაერთიანება, ეკონომიკური გაერთიანებები და საერთო ბაზარი სხვა პარტნიორებთან.

• სავიზო რეჟიმის გამარტივება ღრმა და ყოვლისმომცველ სავაჭრო ზონასთან ერთად მატერიალურ სარგებელს მოუტანს ისეთ ცხელ რეგიონებში მაცხოვრებელ ადამიანებს, როგორცაა აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი. მათ მიეცემათ პოტენციური შესაძლებლობა ევროპის ტერიტორიაზე გადაადგილდნენ ვიზის გარეშე, ასევე მიეცემათ შესაძლებლობა ევროპის ბაზართან დაამყარონ თავისუფალი ურთიერთობა და გაიტანონ თავიანთი მომსახურება ერთ-ერთ ყველაზე დიდ ბაზარზე.

საქართველო-რუსეთის ურთიერთობის ნორმალიზების პროცესი

კოალიცია „ქართული ოცნების“ ერთ-ერთი მთავარი წინასაარჩევნო დაპირება 2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების წინ, იყო ურთიერთობის ნორმალიზება რუსეთთან. შესაბამისად, არჩევნებში გამარჯვების და ქვეყნის სათავეში მოსვლის შემდეგ, ახალი მთავრობის ერთ-ერთი პირველი გადამწყვეტილება იყო რუსეთთან ურთიერთობაში პრემიერ მინისტრის სპეციალური წარმომადგენლის დანიშვნა.

სპეციალური წარმომადგენლის დეტალური მოვალეობები და პასუხისმგებლობებს არ აქვს დუკომენტის ფორმა, თუმცა, იმ განცხადებების შედეგად, რაც სპეციალური წარმომადგენლის დანიშვნას მოჰყვა, მისი პასუხისმგებლობებია: ეკონომიკური/სავაჭრო, კულტურული და ჰუმანიტარული კავშირის დამყარება. ასევე ნათელი გახდა ის ფაქტი, რომ სპეციალური წარმომადგენელი არ შეეხება იმ საკითხებს, რომელიც განიხილებოდა ჟენევის საერთაშორისო კონფერენციის ფორმატში.

დამატებითი კომუნიკაციის წარმოებამ რუსეთთან მკაცრად გააკრიტიკა როგორც ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის, ისე სამოქალაქო საზოგადოების ზოგიერთმა წარმომადგენელმა. ისინი აცხადებენ, რომ რუსეთს საქართველოსთან ურთიერთობა ურჩევნია „საერთაშორისო მონმეების“ გარეშე. შესაბამისად, რუსეთს ჟენევის ფორმატით წარმოებულ მოლაპარაკებას ურჩევნია ურთიერთობის ორმხრივი ფორმა.

ასეთი სკეპტიკური დამოკიდებულების მიუხედავად, მოლაპარაკებების ორმხრივმა ფორმამ თავისი შედეგები მოიტანა 2013 წლის ბოლოს. 2013 წლის ნოემბერში ორმხრივი მოლაპარაკებების შედეგად, საქართველოს პრემიერ მინისტრის სპეციალურმა წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ სადისკუსიო თემების მთავარი ნაწილი დასასრულს უახლოვდება და ახალი თემების განხილვა მომდევნო წლისთვის იგეგმება.

მთავარი პროგრესი რაც ორმხრივი მოლაპარაკებებს მოჰყვა იყო ის, რომ ორივე მხარემ შეამცირა ერთმანეთის მიმართ საუბრის რიტორიკული ტონი. თბილისსა და მოსკოვს შორის ურთიერთობა გადავიდა ერთმანეთის პატივისცემის რეჟიმში და ორივე მხრიდან წითელი ხაზების არსებობის აღიარებაში: ერთი მხრივ, საქართველოს განაცხადი სუვერენიტეტზე, ტერიტორიულ ერთიანობაზე და ევრო-ატლანტიკურ მისწრაფებებზე და მეორე მხრივ, აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის შეუქცევადი აღიარება რუსეთის მხრიდან და ნატოს გაფართოების დაუშვებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოსა და რუსეთის მხარეების დამოკიდებულება ერთმანეთისგან საკმაოდ განსხვავდება, წითელი ხაზების ადგილმდებარეობა იცვლება დროდადრო, (მაგალითად, ადმინისტრაციული სასაზღვრე ხაზების ბორდერიზაციის გამო,

¹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ვებგვერდი, ხელშეკრულებების კანონის ვენის კონვენცია, მუხლი 18, 22.05.1969, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>

სოჭის ოლიმპიური თამაშებისთვის მზადების სავარაუდო პოლიტიზება¹) მაინც მოხდა შესამჩნევი ცვლილებები.

მცირევადიანი მოლაპარაკებების შედეგად, რაც დაახლოებით 1 ნელზე ნაკლები გაგრძელდა, რუსეთის ბაზარი ისევ გაიღო ქართული ღვინის, სხვა ალკოჰოლური სასმელების, მინერალური წყლების და ზოგიერთი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტისთვის. საგზაო მიმოსვლა განახლდა და ახლა ქართულ გადაზიდვებს შეუძლიათ ტვირთი გაიტანონ რუსეთში ან რუსეთის გავლით. გარდა ამისა, არსებობს მოლოდინი, რომ ყაზბეგის სასაზღვრო ზონის გაფართოებითი და მოდერნიზების სამუშაოების შედეგად ორ ქვეყანას შორის სავაჭრო ურთიერთობები უფრო გამყარდება.

ორმხრივი დიალოგის ფარგლებში ასევე განიხილება რეგულარული ფრენების განახლება. (ამ დრომდე საქართველო-რუსეთის ქალაქებს შორის მხოლოდ ჩარტერული ფრენები ხორციელდებოდა). თუ ეს ორი ქვეყანა ამ საკითხშიც მიაღწევს შეთანხმებას, ის შეამცირებს თვითმფრინავის ბილეთების ფასებს.

გარდა ამისა, არსებობს შესაძლებლობა, შეიცვალოს აკრძალვა ქართული ტვირთის ტრანსპორტირებაზე რუსეთში აზერბაიჯანის რკინიგზის გავლით. გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, საქართველოს რკინიგზამ მიიღო შეთავაზება რუსეთისგან, გამოიყენონ ადგილობრივი სარკინიგზო ინფრასტრუქტურა ნავთობის ტრანსპორტირებაზე დალესტინიდან აზერბაიჯანის გავლით საქართველოს და შავი ზღვის პორტებში².

პროგრესი შეინიშნება სავიზო საკითხთან დაკავშირებითაც. რუსეთის ოფიციალური პირები აცხადებენ, რომ მიმდინარეობს აქტიური მუშაობა სავიზო რეჟიმის გამარტივებასთან დაკავშირებით. რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრის განცხადებით, ვიზებთან დაკავშირებული საკითხების მიმართ „მოქნილმა მიდგომამ“ 2013 წელს 40%-ით გაზარდა საქართველოს მოქალაქეების გადაადგილება რუსეთში. ამას გარდა, რუსეთის პრეზიდენტმა, ვლადიმერ პუტინმა, განაცხადა, რომ განიხილება საქართველოს მოქალაქეებისთვის უვიზო რეჟიმის შემოღება³.

საქართველოში ახალი პოლიტიკური ძალის მთავრობაში მოსვლიდან 2 თვის შემდეგ, საქართველოს საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა რუსულენოვანი სტელიტური არხის -ПИК⁴- მაუწყებლობა შეწყვიტა. მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალურ მიზეზად დასახელდა მაუწყებლობის ტექნიკური ხასიათი, ქართველმა ექსპერტებმა განაცხადეს, რომ რუსულენოვანი არხის აღდგენა უკავშირდებოდა მმართველი გუნდის შეცვლას, რომლებიც აღარ იყვნენ დაინტერესებულნი „ანტი-რუსული პროპაგანდით“⁵.

ახალი მთავრობის გადაწყვეტილება, არ გამოეცხადებინათ ბოიკოტი სოჭის ოლიმპიური თამაშებისთვის, შეიძლება განიხილოს როგორც კონსტრუქციული ნაბიჯი. თბილისის დამატებითი შეთავაზება თანამშრომლობაზე და ოლიმპიური თამაშების უსაფრთხოებაზე თანამშრომლობის გამოცხადებით, კიდევ ერთი კონსტრუქციული მიდგომა გამოჩნდა თბილისის მხრიდან.

რუსეთთან ორმხრივი კავშირის ნორმალიზაციის პარალელურად, საქართველოს პოზიცია შეიცვალა სადავო ტერიტორიებთან დაკავშირებითაც. რადგანაც საქართველოს წინა მთავრობა მას განიხილავდა, როგორც ორ ქვეყანას – საქართველო-რუსეთს შორის კონფლიქტად, ახალმა მმართველმა გუნდმა გააცნობიერა კონფლიქტის ეთნიკური ხასიათი და გადაწყვიტა აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლების ჩართვა მოლაპარაკებებში, როგორც ამ კონფლიქტის მხარეების.

იმ მიზნით რომ შეემცირებინათ მშვიდობიანი პროცესის პოლიტიზირება, მიიღეს გადაწყვეტილება, რის შედეგადაც შეიცვალა სახელწოდება „სახელმწიფო რეინტეგრაციის მინისტრი“ და გახდა „შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის სახელმწიფო მინისტრი.“

¹ რუსი სამხედრო გმირის სტატუსით 2008 წლის ომის შემდეგ, მონაწილეობდა ოლიმპიურ ჩირაღდნის ანთებაში.

² სამოქალაქო საქართველო, პარლამენტის წევრების დესპანი რუსეთის პარლამენტის წევრების დისკუსიაზე მოსკოვთან 27.09.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26497>

³ კრემლის ვებგვერდი, ვლადიმერ პუტინის ახალი ამბების კონფერენცია, 19.12.2013, <http://eng.kremlin.ru/news/6425>

⁴ PIK გაუშვეს 2010წელს იმ მიზნით, რომ შექმნას ობიექტური ტონი რუსეთზე და მის ჩრდილო კავკასიურ რეგიონზე.

⁵ ქართულ ტელეარხს PIK უარი უთხრეს სატელევიზიო გადაცემაზე, Interfax.Ru, 20.12.12, <http://www.interfax.ru/russia/news/271862>

საქართველოს ახალმა მთავრობამ ასევე გადანყვიტა ცვლილებები შეეტანა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კანონებში. ვენეციის კომისიის¹ მხარდაჭერით, ცვლილებების სამუშაო ვარიანტი დეკრიმინალიზაციად აღიქვამს აფხაზეთსა და ოსეთში შესვლას პირველ ეტაპზე.

უფრო მოქნილი მიდგომა არსებობს ჰუმანიტარულ საკითხებზე. მაშინ როდესაც საქართველოს წინა ხელისუფლება ახალგორის გაზით მომარაგებას აღიქვამდა როგორც პოლიტიკურ პროცესს², ახალმა მთავრობამ გამოაცხადა მზაობა ეს საკითხი განეხილათ ჰუმანიტარულ კონტექსტში.

სამხრეთ ოსეთის რამდენიმე ეთნიკური პატიმრის³ გამოშვება და გაცვლა; დაკარგული ადამიანების⁴ საქმეების ხელახალი გამოძიება; გალის⁵, აფხაზეთი, ტერიტორიაზე მოქმედი შეიარაღებული ჯგუფების მხარდაჭერის შეწყვეტა; ევროკავშირის პოლიტიკური მხარდაჭერით ზონკარის, სამხრეთ ოსეთი, ტერიტორიაზე რეაბილიტაციის გაგრძელება, ისე როგორც სარწყავი მარაგის და სასმელი წყლის მიწოდება მოსახლეობისთვის კონფლიქტის ტერიტორიის გასწვრივ; აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისთვის უფასო სამედიცინო მომსახურების პროგრამის გაგრძელება; და მზაობა განიხილონ სარკინიგზო მიმოსვლა აფხაზეთის გავლით; შეიძლება განვიხილოთ როგორც სადავო რეგიონებისადმი კონსტრუქციული მიდგომა.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ახალი მთავრობის მოქნილობა იყო საკმაოდ შეზღუდული ერთიან ნაციონალურ მოძრაობასთან კოაბიტაციის გამო წინასაარჩევნო პერიოდში, რაც უძლოდა საპრეზიდენტო არჩევნებს 2013 წლის ოქტომბერში. პრეზიდენტ სააკაშვილთან და მასთან დაქვემდებარებულ სტრუქტურებთან/ინსტიტუტებთან⁶ ერთად, რომლებიც ოპონირებას ეწოდნენ თითქმის მთელი წელი, კოალიცია ქართული ოცნების მთავრობაში ყოფნისას, საკმაოდ რთული იყო გადაედგა ზემოაღნიშნული ნაბიჯებიდან რომელიმე მაინც, განსაკუთრებით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კანონთან მიმართებაში; ასევე გადანყვიტა მონაწილეობა მიეღოთ სოჭის ოლიმპიურ თამაშებზე და განეხილებინათ საქართველო-რუსეთს შორის სარკინიგზო მიმოსვლა აფხაზეთის გავლით.

ამას გარდა, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის მხრიდან საკმაოდ გავრცელებული იყო პროპაგანდა იმის შესახებ, რომ პრემიერი ბიძინა ივანიშვილი იყო რუსული პროექტი იმ მიზნით, რომ დაებრუნებინა საქართველო რუსულ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ორბიტაზე. ეს პროპაგანდა გავრცელდა როგორც ადგილობრივად, ისე საერთაშორისო მასშტაბით და შესაბამისად ამცირებდა ახალი მთავრობის მოქნილ ურთიერთობის წარმოებას რუსეთთან და კონფლიქტურ რეგიონებთან.

თუმცა, გარდა ზემოთ აღნიშნული ურთიერთობის ნორმალიზებისა ორივე მხრიდან, კოალიცია ქართული ოცნება ინარჩუნებს ფრთხილ მიდგომას რუსეთის ფედერაციის მიმართ. შესაძლოა ამის ძირითადი მიზეზი იყოს საქართველო-რუსეთის ისტორიული დამოკიდებულება, ისე როგორც მიმდინარე ცვლილებები საზღვრის გავლენასთან დაკავშირებით. სოჭის ოლიმპიდაზე არასასიამოვნო სიურპრიზებთან ერთად და სომხეთთან და უკრაინასთან დაკავშირებული მიმდინარე ცვლილებებთან ერთად ჩანს, რომ ახალი მთავრობა სრულიად არ ენდობა რუსეთს და წინასწარ იღებს ზომებს და ეჭვობს კრემლის რეალურ გეგმებზე და დღის წესრიგზე.

¹ მოსაზრება, ვენეციის კომისია, 09.12.2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)036-e)

² წინა მთავრობა აცხადებდა, რომ მათ არ სურდათ ბუნებრივი აირით მოემარაგებინათ რუსი სამხედროები სამხრეთ ოსეთში;

³ ცხინვალისა და აფხაზეთის მოთხოვნის მიუხედავად, ეთნიკური სომეხის, მარეკ დუდაევის გათავისუფლება მკაცრად იზღუდებოდა წინა მთავრობის მიერ.

⁴ 2013 წლის მაისში, საქართველოს მთავარი პროკურორი შეხვდა 3 დაკარგული სამხრეთ ოსეთის მოქალაქის ნათესავებს, რომელთა საქმის ხელახალი გამოძიება დაიწყო ახალმა მთავრობამ.

⁵ საერთაშორისო კრიზისის ჯგუფი, ევროპული მოხსენება, აფხაზეთი, გრძელი გზა შერიგებამდე. 10.04.2013, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/224-abkhazia-the-long-road-to-reconciliation.pdf>

⁶ მაგალითად, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, სადაზვერვო სამსახური, გუბერნატორები.

ყველაზე ფართოდ გავრცელებული სპეკულაციები პოლიტიკურ ელიტაში და საზოგადოებაში არის:

- დრო რუსეთის მხარეზეა; ურთიერთობის ნორმალიზების პროცესის პირობით საქართველოს გაჩუმებით, რუსეთი აგრძელებს აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის ანექსირებას. ეგრედ ნოდებული საზღვრის გავლება და კონფლიქტის რეგიონებში ეკონომიკური ინტეგრაცია არის ანექსირების ნაწილი.

- რუსეთს სურს ხელახლა მოიპოვოს საქართველოზე ზეგავლენა და შესაბამისად ხსნის და ნებას რთავს საქართველოს ხელახლა დამოკიდებული გახდეს რუსეთზე, იმ მიზნით, რომ შემდეგ ცუდად გამოიყენოს ეს ზეგავლენა; ეს იდეა გაანადგურებს საქართველოს ევრო-ატლანტიკურ მისწრაფებას და აიძულებს საქართველოს განეწიანდეს საბაჟო გაერთიანებაში და მოგვიანებით ევროაზიურ კავშირში.

საკმაოდ საინტერესოა ის ფაქტი რომ, მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთისგან არ გაკეთებულა პირდაპირი განცხადებები იმის შესახებ, რომ ის ეწინააღმდეგება საქართველოს მისწრაფებას ევროკავშირში შესვლაზე, არსებობს ეჭვი, როგორც მთავრობაში, ისე სამოქალაქო საზოგადოებაში, რომ რუსეთი გააძლიერებს საქართველოზე ზეწოლას.

შემაჯამებელ ბრიფინგზე 2013 წლის ბოლოს, საქართველოს თავდაცვის მინისტრმა, ირაკლი ალასანიამ¹, ისაუბრა რუსეთის ფედერაციის მხრიდან მომავალ შესაძლო საფრთხეებზე. მინისტრმა ალასანიამ განაცხადა, რომ სამხედრო ძალის გამოყენების ნაკლები შესაძლებლობაა, მაგრამ დაამატა, რომ “სხვა საფრთხეები შეექმნება საქართველოს მისწრაფებას განეწიანდეს ნატოსა და ევროკავშირში.”

საგარეო საქმეთა მინისტრმა², მაია ფანჯიკიძემაც ისაუბრა სიფრთხილეზე. როგორც მინისტრმა აღნიშნა, რუსეთმა ამონურა საქართველოზე ზეწოლის ფორმები, მაგრამ მან არ გამოიციხა ის ფაქტიც, რომ რუსეთი შეეცდება მიმართოს და გამოიყენოს ზეწოლის ახალი ფორმები. მისი მოადგილე, დავით ზალკალიანი³, კიდევ უფრო შორს წავიდა და განაცხადა, რომ ის რუსეთისგან სერიოზულ ზეწოლას ელოდება მომდევნო წელს.

საკმაოდ საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ საქართველო-რუსეთის და სადავო ტერიტორიებთან ურთიერთობისადმი მიდგომა ამ დრომდე აისახება მხოლოდ პოლიტიკურ განცხადებებში და მხოლოდ დოკუმენტურ ხასიათს ატარებს, მაგალითად ქართული ოცნების წინასაარჩევნო პლატფორმა(2011)⁴, კოალიცია ქართული ოცნების სამთავრობო გეგმა(2012)⁵, პარლამენტის რეზოლუცია საქართველოს საგარეო პოლიტიკის მთავარ დირექტივებზე(2013)⁶; კოალიცია ქართული ოცნების სამთავრობო პროგრამა(2013)⁷; საგარეო საქმეთა მინისტრის ხედვა საგარეო პოლიტიკაზე(2013)⁸.

სტრატეგიული და კონცეპტუალური დოკუმენტები ამ დრომდე არ ასახავს ახალ მიდგომებს. ზოგიერთი მათგანი საერთოდ არ განახლებულა. საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიული გეგმა საგარეო საქმეთა სამინისტრომ⁹ ჯერ კიდევ წინა მთავრობის დროს შეიმუშავა 2012 წელს და ის მოიცავდა 2012-2015 წლებს. ამ დრომდე არანაირი ცვლილება არ შესულა მასში.

საკმაოდ საინტერესოა ის ფაქტი, რომ საქართველოს ახალი მთავრობა წინა მთავრობის მიერ შეიმუშავებული გეგმით მოქმედებს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მიმართებაში

¹ თავდაცვის მინისტრ ირაკლი ალასანიას პრეს კონფერენცია, 28.12.2013, <http://www.mod.gov.ge/?newsid=2579>

² საგარეო საქმეთა მინისტრ მაია ფანჯიკიძის ბრიფინგი, 23.12.2013, <http://netgazeti.ge/GE/105/News/26549/>

³ საგარეო საქმეთა მინისტრის პირველი მოადგილე დავით ზალკალიანი საპარლამენტო კომიტეტის ერთობლივი მოსმენა საგარეო საქმეებზე და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის კომისიაზე, 27.12.2013, <http://www.interpressnews.ge/en/politics/53290-davit-zalkaliani-presumes-serious-pressure-from-russia.html?ar=A>

⁴ პოლიტიკური კოალიცია ქართული ოცნების დაფუძნების დეკლარაცია, 21.02.2012

⁵ კოალიცია ქართული ოცნება სამთავრობო პროგრამა, 19.11.2012, http://www.government.gov.ge/files/68_35092_403443_programa.pdf

⁶ პარლამენტის რეზოლუცია, 07.03.2013, http://www.parliament.ge/images/rezolution/Resolution_English_Final.pdf

⁷ კოალიცია ქართული ოცნება სამთავრობო გეგმა .11.2013, http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=38860

⁸ შინაგან საქმეთა მინისტრის მაია ფანჯიკიძის მიმართვა ელჩების შეხვედრა, 02.09.2013, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=50&info_id=16742

⁹ საგარეო საქმეთა სამინისტროს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია 2012-2015 წლებში, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=709&info_id=15575

– „სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე; შეთანხმება თანამშრომლობის¹ საფუძველზე.“ გარდა ამისა, მთავრობა აგრძელებს შეთანხმების სამოქმედო გეგმის განხორციელებას².

იგივე შეიძლება ითქვას სხვა დოკუმენტებთან მიმართებაში, მაგალითად ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია³; სახელმწიფოს დამოკიდებულება ჩრდილოეთ კავკასიაზე⁴; საფრთხის შეფასება 2010-2013⁵ და ეროვნული სამხედრო სტრატეგია⁶. არც ერთი მათგანი არ განახლებულა ამ დრომდე⁷.

მიუხედავად იმისა რომ სტრატეგიული დაცვის მიმოხილვა⁸ განაახლა ახალმა მთავრობამ და ახლა ის მოიცავს 2013-2016 წლებს, აღნიშნულ დოკუმენტში გამოყენებული პოზიცია რუსეთთან დაკავშირებით არ განსხვავდება წინა მთავრობის პოზიციისგან.

საზოგადოების დამოკიდებულება რუსეთთან მიმართებაში ზოგადად ინარჩუნებს სტაბილურობას. თუმცა ეს დამოკიდებულება იცვლება პერიოდულად, რასაც განაპირობებს ეროვნული და საერთაშორისო კონტექსტები.

მმართველი გუნდის შეცვლამდე და მის შემდეგაც, მოსახლეობა უარყოფითად ეკიდება საქართველოს სახელმწიფოს ახლანდელ ურთიერთობას რუსეთის ფედერაციასთან მიმართებაში. ზოგადი დამოკიდებულება არის ის, რომ რუსეთი წარმოადგენს საფრთხეს საქართველოსთვის. რაც შეეხება ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის არჩევანს, მოსახლეობის უმრავლესობა მხარს უჭერს ევრო-ატლანტიურ ინტეგრაციას.

NDI-ის დაკვეთით ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა 2012 წლის აგვისტოში⁹:

- გამოკითხულთა 89%-მა არ გაამართლა საქართველოს ახლანდელი ურთიერთობა რუსეთთან. გამოკითხულთა 48% სჯერა, რომ “რუსეთი იყო და არის საქართველოსთვის რეალური საფრთხის მატარებელი”; იმ ადამიანთა რიცხვი, რომლებმაც განაცხადა, რომ “რუსეთი არანაირ საფრთხეს არ წარმოადგენს”, არის მხოლოდ 9%. ამასთანავე, რესპოდენტთა 30%-მა განაცხადა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ მათ სჯერათ, რუსეთი საფრთხეს შეიცავს, ამასთანავე მისგან მომდინარე საფრთხე გადაჭარბებითაა შეფასებული. რესპოდენტების 62% და 68%-მა მხარი დაუჭირა საქართველოს მიზანს შეუერთდეს ნატოს და ევროკავშირს.

NDI-ის დაკვეთით ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა 2013 წლის ნოემბერში¹⁰:

- რესპოდენტების 72% უკმაყოფილებას გამოთქვამს საქართველოს ახლანდელი მთავრობის ურთიერთობით რუსეთთან. 35%-ს სწამდა, რომ რუსეთი იყო და არის საქართველოსთვის რეალური საფრთხის მომტანი; 23%-მა განაცხადა, რომ რუსეთი არაა საქართველოსთვის ზიანის მომტანი. ამასთანავე, მიუხედავად იმისა, რომ რესპოდენტთა 35%-ს სჯერა, რომ რუსეთი საფრთხეს წარმოადგენს, მისგან მომდინარე საფრთხე გადაჭარბებ-

¹ სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე: ჩართულობა თანამშრომლობის მექანიზმებით, 27.01.2010, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc204.pdf>

² ჩართულობის სამოქმედო გეგმა, 03.07.2010, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc214.pdf>

³ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, <http://www.nsc.gov.ge/files/files/National%20Security%20Concept.pdf>

⁴ ჩრდილოეთ კავკასიის ხლებთან ურთიერთობის სახელმწიფო კონცეფცია, 29.07.2012, http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=1765%3Aresolution-6619-rs&catid=54%3Astatements-appeals-and-resolutions&Itemid=88&lang=ge#_ftnref1

⁵ საფრთხის შეფასება 2010-2013 წლებში, არაკლასიფიცირებული, http://www.nsc.gov.ge/files/files/legislations/policy/threat-assessment2010_2013.pdf

⁶ ეროვნული სამხედრო სტრატეგია, <http://www.mod.gov.ge/documents/samxedro%20strategia%20ENG.pdf>

⁷ თავდაცვის მინისტრმა განაცხადა, რომ ეროვნული სამხედრო სტრატეგიის ახალი ვერსია შემუშავდა და მალე მიიღებენ. თავდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი 24.01.2014, <http://www.mod.gov.ge/index.php?newsid=2623>

⁸ სტრატეგიული თავდაცვის მიმოხილვა 2013-2016 წლებში, <http://www.mod.gov.ge/documents/yzqhgsgsreeng.pdf>

⁹ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, I-ის დაკვეთით ჩატარებული., აგვისტო, 2012, <http://www.civil.ge/files/files/2012/NDI-August2012-Survey.pdf>

¹⁰ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, I-ის დაკვეთით ჩატარებული., ნოემბერი 2013, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-November2013-Survey.pdf>

ითაა შეფასებული. გამოკითხულთა 81% და 85% მხარი დაუჭირა საქართველოს მიზანს შეუერთდეს ნატოსა და ეროკავშირს. მხოლოდ 11%-მა განაცხადა, რომ საქართველო უნდა შეუერთდეს ევროაზიულ კავშირს.

საჯარო დამოკიდებულების არარეგულარული ცვლილებების მიზეზი 2012-2013 წლებში შეიძლება იყოს 2012 წლის არჩევნები შემოდგომაზე; ეგრეთ წოდებული სასაზღვრო ზოლების ინტენსიური განახლება 2013 წელს, 2013 წლებში სომხეთსა და უკრაინაში მიმდინარე ცვლილებები და ა. შ.

ახალი მთავრობის მოსვლასთან ერთად, საქართველოს ევრო-ატლანტური ინტეგრაცია არ ბადებს კითხვებს საქართველოს მოსახლეობაში. როდესაც საქმე ეხება საგარეო პოლიტიკის არჩევანს, საქართველოს მოსახლეობა მხარს უჭერს მთავრობის გეგმას ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციაზე.

რაც შეეხება რუსეთთან კავშირს, საქართველოს მოსახლეობაში რუსეთი აღიქმება როგორც საფრთხის მატარებელი საქართველოსთვის. საქართველოს ახლანდელი მთავრობის ურთიერთობაზე რუსეთთან მიმართებით გამოწვეული უკმაყოფილება, ძირითადად ეფუძნება ზემოაღნიშნულ მიზეზებს.

რომ შევაჯამოთ, რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზება ახალი მთავრობისთვის და ქვეყნის მოსახლეობისთვის, ეს ნიშნავს:

- ჩრდილოეთიდან მომდინარე საფრთხის შემცირებას; უზრუნველყოფს საქართველოში ინვესტირების უკეთესი გარემოს შექმნას;
- რუსეთის ბაზარზე ექსპორტის გაზრდას, რაც შეამცირებს სავაჭრო დეფიციტს და გააუმჯობესებს ეკონომიკას;
- სავიზო რეჟიმის გამარტივებას; გააუმჯობესებს ხალხთა შორის ურთიერთობას და სამუშაო მიგრაციას;
- ნდობის გაუმჯობესება კულტურული და ჰუმანიტარული ურთიერთობით; შექმნის პრობლემებზე პოლიტიკური გამოსავლის ძიების ბაზას.

სხვა მთავარი დადებითი მხარე არის ის, რომ რუსეთთან გაუმჯობესებული ურთიერთობა ზეგავლენას მოახდენს საქართველოს ევრო-ატლანტურ ორგანიზაციაში ინტეგრირების პროცესზე. მთავარი იდეა არის ის, რომ ნორმალური ურთიერთობები, თხრობის ზომიერი კილო რიტორიკის ნაცვლად, საქართველოს შანსები დაუახლოვდეს მთავარ უცხოურ პოლიტიკურ მიზანს - გაიზრდება. თუმცა, საკმაოდ რთულია „მიყიდო“ ეს კრემლს. საქართველოს ახალ მთავრობას ძალიან რთული საქმის გაკეთება მოუწევს დაარწმუნოს რუსეთი, რომ ძლიერი მეზობლის ყოლა მისთვისაც მომგებიანი იქნება.

გარდა ამისა, პირადი შუღლის გამორიცხვა ორი ქვეყნის ორმხრივი ურთიერთობის დროს, მომავალში დაძაბულობის დეესკალაციას შეუწყობს ხელს. ეს ორივე ქვეყნის პოლიტიკას გახდის უფრო რაციონალურს და პირადი გრძნობებისგან თავისუფალს. და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, მოახდენს ლიდერების ქმედების წინასწარ ვარაუდის შესაძლებლობას.

საქართველოს გამოწვევა ვილნიუსის სამიტის შემდეგ

2013 წლის სექტემბრამდე იყო მოლოდინი, რომ ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელს მოაწერდა უკრაინა, მაშინ როდესაც სომხეთი, საქართველო და მოლდოვა მოახდენდნენ დოკუმენტების პარაფირებას აღმოსავლურ პარტნიორობის ინიციატივაზე ვილნიუსის სამიტზე 2013 წლის ნოემბერში.

მაგრამ სომხეთმა სრულიად შეცვალა თავისი დამოკიდებულება, მას შემდეგ რაც სომხეთის პრეზიდენტი სარქისიანი შეხვდა რუსეთის პრეზიდენტ პუტინს 2013 წლის 3 სექტემბერს. იგივე მოხდა უკრაინის შემთხვევაშიც, მას შემდეგ რაც უკრაინის პრემიერ მინისტრი აზაროვი შეხვდა თავის რუს კოლეგას - მედვედევს, 2013 წლის 21 ნოემბერს განაცხადა, რომ ის აჩერებს უკრაინის მხრიდან ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერას.

საფრთხის შემცველი განცხადებები გაკეთდა მოლდოვას მისამართით რუსეთის მხრიდან. თუმცა, მოლდოვამ გააგრძელა თავისი ინიციატივა ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ და ხელი მონერა ხელშეკრულებას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მისამართით პირდაპირ არ გამოთქმულა საფრთხის შემცველი განცხადებები, როგორც საქართველოს მთავრობა, ისე საზოგადოება არ გამოირიცხავს, რომ რუსეთი გაძლიერებს ზეწოლას საქართველოზე 2014 წლის აგვისტომდე, იმ დრომდე, როდესაც წესით ასოცირების ხელშეკრულებას ხელი უნდა მოენეროს. სომხეთის მოულოდნელი გადაწყვეტილება და უკრაინის „სიურპრიზი“ იძლევა ამის ვარაუდის შესაძლებლობას.

სხვა გამონევა საქართველოსთვის იქნება ქვეყნის საშინაო განვითარება. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ გააგრძელოს დემოკრატიული განვითარების გზა და გააგრძელოს რეფორმების განხორციელება. მიმდინარე განცხადებები ზოგიერთი საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან შერჩევითი სამართლის შესახებ საქართველოში, უნდა გადაიჭრას.

ევროკავშირთან ერთად ქვეყნის საშინაო განვითარება შეიძლება განვიხილოთ როგორც გამონევა საქართველოსთვის. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები აპირებენ აირჩიონ ევრო პარლამენტი 2014 წლის 22-25 მაისს. სხვადასხვა გამოკვლევების მიხედვით, მემარჯვენე ჯგუფები აპირებენ მიიღონ ადგილები ევრო პარლამენტში. ახალი საკანონმდებლო სისტემის შემადგენლობა მნიშვნელოვანია საქართველოსთვისაც, რადგანაც ევროპარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერის გადაწყვეტილება და ხელმოწერის შემდეგ მოინონოს დოკუმენტი.

ენერჯია, როგორც ზეწოლის იარაღი

ელექტროენერჯია

ოთხი პოტენციური იმპორტიორისგან – რუსეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქეთი – საქართველო სეზონურად იღებს ელექტროენერჯიას, ძირითადად რუსეთისა და აზერბაიჯანისგან. საქართველოს იმპორტის წილი ელექტროენერჯიის მოხმარების მხრივ 2012 წლისთვის საშუალოდ 7%-ს შეადგენდა.

ცხრილი აჩვენებს საქართველოს ელექტროენერჯიის იმპორტს 2012 წლისთვის ქვეყნების მიხედვით:¹

თვეები	რუსეთი	აზერბაიჯანი	სომხეთი	თურქეთი	იმპორტის წილი
იანვარი	80.19	0.30	0.00	0.00	9%
თებერვალი	74.45	0.00	0.00	0.00	8%
მარტი	125.16	92.42	0.00	0.00	24%
აპრილი	21.54	4.43	0.00	0.00	4%
მაისი	0,25	0.00	0.00	0.00	0%
ივნისი	0.5	0.34	0.00	0.00	0%
ივლისი	0.61	0.00	0.00	0.00	0%
აგვისტო	0.22	0.00	0.00	0.00	0%
სექტემბერი	21,98	0.00	0.00	0.00	3%
ოქტომბერი	50,91	0.00	0.00	0.00	7%
ნოემბერი	47,6	0.06	0.00	0.00	6%
დეკემბერი	93,64	0.00	0.00	0.00	10%
სულ	517,05	97.55	0.00	0.01	7%

¹ Ministry of Energy of Georgia, Electricity Balance of Georgia 2012, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

საქართველო არა მხოლოდ იღებს, არამედ სეზონურად აწვდის ელექტროენერჯიას რუსეთს, აზერბაიჯანს, სომხეთსა და თურქეთს. ექსპორტის წილი 2014 წლისთვის საქართველოს მიერ წარმოებული ელექტროენერჯიის საერთო რაოდენობის 5.4% იყო.¹

ელექტროენერჯიის ექსპორტი და იმპორტი შესაძლოა ჩაითვალოს ჩვეულებრივ ბიზნესად საქართველოსა და რუსეთის ურთიერთობებში. ეს პროცესი არ შეწყვეტილა 2008 წლის აგვისტოს ომის დროსაც კი. ამიტომაც ნაკლებად სავარაუდოა, რომ რუსეთი გამოიყენებს ელექტროენერჯიის ექსპორტს, როგორც საქართველოზე ზეწოლის ინსტრუმენტს. თუ ეს მოხდება და რუსეთი მიიღებს რადიკალურ ზომებს, საქართველოს შეუძლია დახმარება სხვა პარტნიორებს სთხოვოს და ჩაანაცვლოს რუსეთიდან იმპორტირებული ელექტრო ენერჯია.

საინტერესოა, რომ რუსულ კომპანიებს (ძირითადად სახელმწიფოს მფლობელობის ქვეშ მყოფთ) აქვთ მნიშვნელოვანი წილი იმ სამი კომპონენტის ფლობაში, რასაც ეფუძნება ქართული ელექტრო სისტემა 1. წარმოება 2. მიწოდება 3. გადაცემა. თუ რუსეთი გამოიყენებს კომპანიებს, როგორც საბოტაჟის მექანიზმს, მას შეუძლია მოახდინოს გავლენა საქართველოს ელექტრო სისტემაზე. თუმცა ამ კომპანიებიდან არცერთს არ მიუღია რადიკალური ზომები 2008 წლის აგვისტოს ომის დროსაც კი.

მიუხედავად იმისა, რომ ენგურის ჰიდროელექტრო სადგური² საქართველოს მფლობელობაშია, მას არ აქვს სრული კონტროლი მასზე. კაშხალი მდებარეობს საქართველოს ხელისუფლების მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე, თუმცა ელექტროსადგური მდებარეობს დე ფაქტო აფხაზეთის მთავრობის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე. თუ რუსეთი შეეცდება, აფხაზეთის დეფაქტო ხელისუფლების მეშვეობით შექმნას პრობლემები ენგურის ჰიდროელექტრო სადგურზე, ეს მნიშვნელოვნად იმოქმედებს საქართველოს ენერჯო სისტემაზე. თუმცა, მეორეს მხრივ ეს ავნებს კონფლიქტური რეგიონის, აფხაზეთის ენერჯო სისტემასაც.

ბუნებრივი აირი

საქართველოს წლიური მოხმარება ბუნებრივი აირისა არის დაახლოებით 1,8 მილიონი კუბური მეტრი. აირის მთავარი ექსპორტიორი საქართველოსთვის არის აზერბაიჯანი. საქართველო აზერბაიჯანიდან აირს ყიდულობს განსხვავებული ფასებით და განსხვავებული საშუალებებით, როგორცაა პირდაპირი მიყიდვის წესით და სატრანზიტო გადასახადით.

რაც შეეხება რუსეთს, საქართველო იღებს რუსული გაზის 10%-ს, რუსეთიდან სომხეთზე მიწოდებული გაზიდან სატრანზიტო გადასახადით. 2012 წელს მან შეადგინა დაახლოებით 1,9 მილიონი კუბური მეტრი³. შეთანხმების საფუძველზე, ეს რაოდენობა გაიზრდება დაახლოებით 2,5 მილიონი კუბური მეტრით 2014 წლიდან⁴. ამ მაღალი ციფრით, სატრანზიტო გადასახადი ამ რაოდენობისთვის იქნება დაახლოებით 250 000 კუბური მეტრი საქართველოსთვის.

ბუნებრივი აირით საქართველოზე ზეწოლის მოხდენა ალოგიკური იქნება, რადგანაც ის სერიოზულ ზეგავლენას არ მოახდენს საქართველოზე, მაგრამ პრობლემებს შეუქმნის სომხეთს. უპირველეს ყოვლისა, ეს არ არის გადამწყვეტი რაოდენობის აირი საქართველოსთვის. პრობლემის შემთხვევაში, საქართველო შეძლებს აირის იმპორტს აზერბაიჯანიდან ან ირანიდან, როგორც მან ეს გააკეთა 2006 წელს. და მეორე, შეუძლებელია რუსეთმა სომხეთი დატოვოს ბუნებრივი აირის გარეშე, რადგანაც სომხეთი 100% მარაგდება რუსეთიდან.

¹ In 2012 the share of the electricity generated by the Enguri HPP was about 32.7 percent of the total volume of the electricity generated in Georgia; Ministry of Energy of Georgia, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

² Ministry of Energy of Georgia, Electricity Balance of Georgia 2012, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

³ РосБизнесКонсалтинг, რუსეთის ფედერაციამ შეამცირა ბუნებრივი აირის მიწოდება სომხეთში იანვარ-სექტემბერში 3.7%-ით, 23.10.2013, <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131023144714.shtml>

⁴ ЗАО АрмРосгазпром, ხელი მოეწერა რიგ დოკუმენტებს, 03.12.2013, <http://www.armrusgasprom.am/ru/infocenter/news/867/>

ნავთობი

რუსეთიდან დაუმუშავებელი ნავთობის იმპორტი საქართველოში უმნიშვნელო წილს შეადგენს. თუმცა, ქვეყანაში იმპორტის ყველაზე დიდი რაოდენობა ნავთობსა და ნავთობპროდუქტებზე მოდის. მაგალითად, 2012 წელს, მან შეადგინა იმპორტის 12,1%¹.

ნავთობი და ნავთობპროდუქტები საქართველოში სხვადასხვა ქვეყნიდან შემოდის. 2012 წელს, რუსეთი საქართველოში ნავთობის შემომტანი მეოთხე ქვეყანა იყო აზერბაიჯანის, რუმინეთის და ბულგარეთის შემდეგ.

915 მილიონი ტონა იმპორტირებული ნავთობიდან (915 მილიონი აშშ დოლარი), საქართველოში მხოლოდ 66,9 მილიონი ტონა (67 მილიონი აშშ დოლარი) შემოდის რუსეთიდან².

თუ გავითვალისწინებთ, რომ ნავთობისა და ნავთობპროდუქტების იმპორტი დივერსიფიცირებულია საქართველოში, არსებობს მცირე შანსი იმისა, რომ რუსეთი ეცდებოდა იმპორტი გამოიყენოს საქართველოზე წნეხის გაძლიერების იარაღად. გარდა ამისა, რუსეთის წილი ჯამურ იმპორტში ისეთი მაღალი არ არის, რომ საქართველომ ვერ შეცვალოს რუსეთი სხვა სავაჭრო პარტნიორით.

ქვეყნები	\$	ტონა
მთლიანი იმპორტი	915 041	915 701
რომელთაგანაც		
აზერბაიჯანი	335 525	341 219
რუმინეთი	227 113	219 131
ბულგარეთი	194 523	187 342
რუსეთი	67 006	66 965
იტალია	32 848	30 031
სხვა ქვეყნები	94 026	70 710

ეკონომიკა, როგორც ზანოლის იარაღი საქართველო-რუსეთის სასაქონლო ბრუნვა

საქართველოს ექსპორტი რუსეთში გაიზარდა 2013 წლის იანვარი-ოქტომბრის განმავლობაში \$130.8 მლნ, რაც შეადგენს ქვეყნის საერთო ექსპორტის 5.7%-ს.³

სავაჭრო პარტნიორები იანვარი - ოქტომბერი, 2013

	იანვარი-ოქტომბერი, 2012		იანვარი-ოქტომბერი, 2013	
	\$	წილი(%)	\$	წილი(%)
მთლიანი ექსპორტი	1 085 268,7	100,0	2 305 865,5	100,0
რომელთაგანაც:				
აზერბაიჯანი	523 874,0	26,4	582 378,9	25,3
სომხეთი	209 872,5	10,6	257 331,7	11,2
თურქეთი	123 063,4	6,2	153 185,7	6,6
უკრაინა	134 256,4	6,8	139 038,1	6,0
რუსეთი	37 181,9	1,9	130 872,3	5,7
აშშ	188 561,8	9,5	120 349,1	5,2
ბულგარეთი	62 021,1	3,1	118 801,4	5,2
ფრანგეთი	50 795,3	2,6	82 685,3	3,6
კანადა	86 352,4	4,3	70 465,0	3,1
იტალია	43 837,1	2,2	67 502,4	2,9
სხვა ქვეყნები	525 452,8	26,5	583 255,5	25,3

საქართველოდან რუსეთში ექსპორტის მნიშვნელოვანი ზრდა, ძირითადად, განაპირობა ქართული ღვინის, მინერალური წყლებისა და ზოგიერთი სამეურნეო პროდუქტისათვის

¹ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სააგენტო, სტატისტიკური პუბლიკაცია, საქართველოს საგარეო ვაჭრობა, 2012 წლის მიმოხილვა www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/bop/Georgian%20External%20Trade%202012.pdf

² საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სააგენტო, სტატისტიკური პუბლიკაცია, საქართველოს საგარეო ვაჭრობა, 2012 წლის მიმოხილვა www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/bop/Georgian%20External%20Trade%202012.pdf

³ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTrade_10_2013_ENG.pdf

რუსეთის ბაზრის ხელახლა გახსნამ¹. 2013 წლის ივნისში რუსეთმა მოხსნა აკრძალვა ქართული ღვინისა და სხვა სპირტიანი სასმელების, ისევე როგორც მინერალური წყლებისა და ჩაის იმპორტზე. 2013 წლის ოქტომბრიდან რუსეთმა ასევე განაახლა საქართველოდან ზოგიერთი სამეურნეო პროდუქტის იმპორტიც. აკრძალვა მოიხსნა როგორც ციტრუსის, ასევე ყურძნის, ვაშლის, მსხლის, კომშისა და თხილის იმპორტზე.

2013 წლის იანვარ-ოქტომბერში გაიზარდა საქართველოში რუსეთიდან შემოტანილი საქონლის იმპორტიც. მატება აღინიშნა 460.6 მილიონი ამერიკული დოლარით, რაც წარმოადგენს საქართველოს სრული იმპორტის 7.3%.²

სავაჭრო პარტნიორები იმპორტის მიხედვით, იანვარი-ოქტომბერი, 2013

	იანვარი-ოქტომბერი, 2012		იანვარი-ოქტომბერი, 2013	
	\$	წილი (%)	\$	წილი (%)
მთლიანი იმპორტი	6 53 780.	100.0	6 28 929.	100.0
რომლისგან				
თურქეთი	1 17 376.	17.9	1 06 590.	16.9
უკრაინა	49 140.	7.5	49 069.	7.8
აზერბაიჯანი	52 290.	8.0	48 845.	7.7
ჩინეთი	47 694.	7.2	46 923.	7.4
რუსეთი	39 184.	6.0	46 695.	7.3
აღმოსავლეთი	46 695.	7.1	36 130.	5.9
რომინი	21 457.	3.4	25 383.	4.1
იაპონია	25 328.	3.9	24 079.	3.9
აშშ	18 683.	2.8	21 537.	3.4
იტალია	22 222.	3.5	18 941.	2.9
სხვა ქვეყნები	2 13 716.	32.7	2 05 733.	32.7

ექსპორტ-იმპორტის ზრდამ რუსეთი აქცია 2013 წლის იანვარ-ოქტომბერში საქართველოსთვის მეოთხე უდიდეს სავაჭრო პარტნიორად თურქეთის, აზერბაიჯანისა და უკრაინის შემდეგ³. 2012 წელს რუსეთი საქართველოსთვის მეექვსე უდიდესი მომწოდებელი იყო, ხოლო 2013 წლის პირველი ნახევრის მონაცემებით, – მეხუთე უდიდესი სავაჭრო პარტნიორი.

სავაჭრო პარტნიორები, ბრუნვა, იანვარი-ოქტომბერი, 2013

	ექსპორტი		იმპორტი		ბრუნვა	
	\$	წილი (%)	\$	წილი (%)	\$	წილი (%)
მთლიანი რომლისგანაც	2 305 865.5	100.0	6 284 929.9	100.0	8 590 795.4	100.0
თურქეთი	153 185.7	6.6	1 064 590.2	16.9	1 217 776.0	14.2
აზერბაიჯანი	582 378.9	25.3	480 845.6	7.7	1 063 224.6	12.4
უკრაინა	139 038.1	6.0	490 069.7	7.8	629 107.9	7.3
რუსეთი	130 872.3	5.7	460 695.8	7.3	591 568.1	6.9
ჩინეთი	29 103.1	1.3	467 923.7	7.4	497 026.8	5.8
გერმანია	51 976.3	2.3	369 130.2	5.9	421 107.2	4.9
სომხეთი	257 331.7	11.2	135 154.2	2.2	392 485.9	4.6
აშშ	120 349.1	5.2	211 537.6	3.4	331 886.8	3.9
ბულგარეთი	118 801.4	5.2	166 821.3	2.7	285 622.7	3.3
რომინი	2 325.6	0.1	255 383.5	4.1	257 709.1	3.0
სხვა ქვეყნები	720 502.6	31.2	2 182 777.9	34.7	2 903 280.5	33.8

უცხოური ინვესტიციები საქართველოში

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით, 2012 წელს უცხოური ინვესტიციების უმეტესი ნაწილი (ამერიკული დოლარის ექვივალენტით) შემოვიდა გერმანიიდან – 138.8 მილიონი; დიდი ბრიტანეთიდან – 93.6 მილიონი; თურქეთიდან – 81.1 მილიონი; აზერბაიჯანიდან – 59 მილიონი; ლუქსემბურგიდან – 42 მილიონი; საუდის არაბეთიდან – 39.5 მილიონი; კვიპროსიდან – 38.7 მილიონი; ჩინეთიდან – 36.1 მილიონი; ნიდერლანდიდან – 35.4 მილიონი. საქსტატის მონაცემებით, 63.5 მილიონი ამერიკული დოლარი საერთო უცხოური ინვესტიციებიდან საერთაშორისო ორგანიზაციებზე მოდის. ამ მიმართულებით, რუსეთის ფედერაცია მთავარი ინვესტორთა ათეულშიც კი არ მოხვდა.⁴

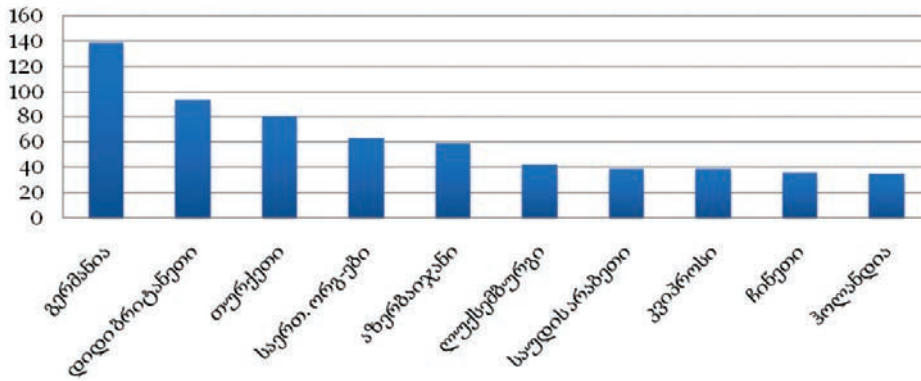
¹ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წლის 16 დეკემბერს წარმოდგენილი წლიური ანგარიშის მიხედვით, საქართველოდან ექსპორტირებული 44 654 359 ღვინის ბოთლიდან 21 784 510 ბოთლი რუსეთში იქნა გატანილი. (<http://moa.gov.ge/?p=3666>);

² საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTrade_10_2013_ENG.pdf

³ Ibid

⁴ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FDI_2012-Eng-.pdf

**ძირითადი ინვესტორი ქვეყნები 2012 წელს
(\$ მლნ)**

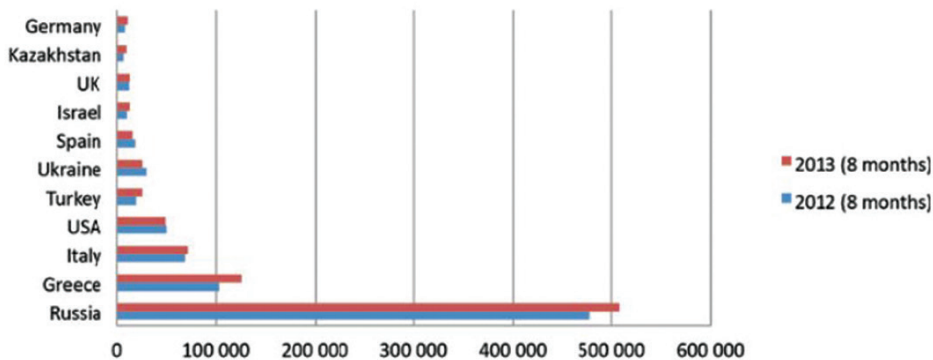


ფულადი გზავნილები

2012 წელს საზღვარგარეთიდან საქართველოში შემოსულმა ფულადმა გადარიცხვებმა რეკორდული თანხა შეადგინა – 1.33 მილიარდი ამერიკული დოლარი. ეს მაშინ, როცა იმავე წელს უცხოური ინვესტიციების ჯამი მხოლოდ 912 მილიონი ამერიკული დოლარი იყო. ფულადი გზავნილების მხრივ, რუსეთი კვლავ რჩება საქართველოსთვის უდიდეს მომწოდებლად¹.

ცხრილში ნაჩვენებია სხვადასხვა უცხოური ქვეყნიდან საქართველოში შემოსული ფულადი გადარიცხვები (ამერიკულ დოლარში).

Remittances by Countries of origin (thousand USD)



აქ ნაჩვენებია ოფიციალური საბანკო სისტემით გადმორიცხული ფულადი ამანათების რაოდენობა, თუმცა, ფულადი ამანათები საქართველოში არაოფიციალური გზითაც ვრცელდება, ისეთით, როგორცაა, მაგალითად, ნათესავებისათვის გამოტანებული ნაღდი ფული.

თეორიულად, რუსეთი შექმნის ეთნიკურ პრობლემებს იმ ადამიანებზე, რომლებიც ცხოვრობენ და მუშაობენ რუსეთში. საქმე უკვე აღძრულია სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა დაცვის სასამართლოში. ის ეხება საქართველოს იმიგრანტი მოსახლეობის ჩაგვრას რუსეთის ფედერაციის ტერიტორიაზე, რაც მოყვა 2006 წელს თბილისში რუსეთის სააგენტოს 4 წარმომადგენლის დაკავებას შპიონაჟის ბრალდებით საქართველოს წინააღმდეგ².

¹ ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევების ცენტრი (EPRC), საქართველოს ეკონომიკური მიმოხილვა, ოქტომბერი, 2013, http://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Stagnation_or_Not_-_Georgian_Economic_Outlook.pdf

² ადამიანთა უფლებების ევროპული სასამართლო, ქვეყნის პროფილი, ივლისი, 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Georgia_ENG.pdf

საგარეო ვალი

არ არის ცნობილი, რამდენი ქართველი ცხოვრობს/მუშაობს რუსეთის ტერიტორიაზე. ზოგიერთ მათგანს უკვე აქვს რუსეთის მოქალაქეობა, ზოგი იქ იმყოფება ლეგალურად (ბიზნესი, სასწავლებლად, სამედიცინო მიზნებით, და ა.შ.) და ზოგი არის არალეგალი. ეს ყოველთვის იყო სპეკულაციის საგანი.

ამომრჩევლის სიის დამადასტურებელმა კომისიამ 2012 წლის ადრე აგვისტოში განაცხადა, რომ საქართველოს 3,385,844 მოქალაქიდან 310,113 ამომრჩეველი საზღვარგარეთ იმყოფებოდა¹.

ამომრჩევლის სიის შემდგენელმა კომისიამ ჩაატარა ამომრჩეველთა კარდაკარი რეგისტრაცია, და ამ დრომდე ის ერთადერთი განახლებული მონაცემებია. არ არის ცნობილი 310,311 ადამიანიდან რამდენი იმყოფება რუსეთში და მათგან რამდენია ლეგალურად და რამდენი – არალეგალურად. თუმცა, ციფრები მიუთითებს, რომ საქართველოს მოქალაქეების რაოდენობა რუსეთის ტერიტორიაზე არაა მაღალი, განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ საკმაოდ ბევრი მოქალაქე იმყოფება ამერიკის, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების და ა.შ. ტერიტორიებზე.

საქართველოს საგარეო ვალი 2013 წლის 31 ოქტომბრისთვის საბოლოო ჯამში შეადგენდა 4,205,3 მილიონ ამერიკულ დოლლარს. საქართველოს რუსეთის მხოლოდ 101,6 მილიონი ამერიკული დოლარი მართებს. 2014 წლის ბოლოსთვის საქართველო გეგმავს ვალის ნაწილის გასტუმრებას და მის შემცირებას 93,8 მილიონ ამერიკულ დოლარამდე.

მიუხედავად იმისა, რომ მომდევნო წელს საგარეო ვალის ჯამური რაოდენობა გაიზრდება ცოტათი, საქართველოს მთავრობა ვარაუდობს, რომ ის არ გადააჭარბებს 35,5% 2014 წლის ბოლომდე².

უსაფრთხოება, როგორც ზენოლის იარაღი ადამიანების უსაფრთხოება

აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციულ ტერიტორიებთან მავთულხლართების გავლება და თხრილების გათხრა შეიძლება ჩაითვალოს როგორც საფრთხე გამყოფი ხაზების ორივე მხარეს მაცხოვრებელი მოსახლეობისთვის. ადამიანთა უსაფრთხოებაზე ასევე შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს ან პირდაპირ რუსეთის მხრიდან მთელი რიგი ღონისიებების მიღებამ ან არაპირდაპირ დეფაქტო აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის მმართველების მხრიდან მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა:

- იმ ადამიანების მკაცრი დასჯა, ვინც „არალეგალურად“ გადაკვეთს საზღვრებს.
- მოძრაობის შეზღუდვა ოფიციალურ გამშვებ პუნქტებთანაც კი.

სამხრეთ ოსეთთან ეკლიანი მავთულხლართების გავლება დაიწყო ჯერ კიდევ 2010 წელს და მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი უკვე დასრულებულია.

რაც შეეხება აფხაზეთს, იქაც გაივლო რამოდენიმე მავთულხლართი, მაგრამ გადაადგილება ჯერ კიდევ შესაძლებელია 5 გამშვები სასაზღვრო პუნქტის და ძალიან ბევრი არაოფიციალური ბილიკების საშუალებით მდინარე ენგურის გასწვრივ.

ნაკლებად მოსალოდნელია ის ფაქტი, რომ აფხაზეთის ტერიტორიაზე გადაადგილება შეიზღუდება, რადგანაც აფხაზეთი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების და საოჯახო ნივთების ნაწილით საქართველოდან მარაგდება³. (20-25%)

² სამოქალაქო საქართველო, კომისია აქვეყნებს ამომრჩეველთა სიების მონაცემებს, 01.08.2012, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25061&search=>

³ საქართველოს მთავრობა, საქართველოს სახელმწიფო ვალი, 2013, www.parliament.ge/newsletter/2013/3.12.13/drafts/infor-saxelm-val.pdf

¹ საერთაშორისო განგაში, “Trans-Inguri/i Economic Relations: რეგულაციების საკითხი.მაისი, 2013, <http://www.international-alert.org/resources/publications/trans-inguri-economic-relations-case-regulation-en>

გაქლიერაჟული უსაფრთხოება

სამხედრო ბაზა სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე, თბილისიდან სულ რაღაც 30 კილომეტრის მოშორებით და კიდევ ერთი სამხედრო ბაზა აფხაზეთში ფოთის პორტთან ახლოს; მოიცავს საქართველოს მთელ ტერიტორიას ზემოაღნიშნულ ბაზებზე განლაგებული ბლისტიკური იარაღები, მრავალ-გამშვები სარაკეტო დანადგარები და საჰაერო დაცვის სისტემები (ტორკა-უ, სმერჩ, ს-300); სადავო ტერიტორიებზე მიმდინარე სამხედრო წვერთნები ისე როგორც მრავალი სხვა ფართო არჩევანის სტრატეგიული ვარჯიშები (მაგლითად კავკასია-2012) საქართველოს გარეთ, მაგრამ მის საზღვრებთან ახლოს; ეს ყველაფერი აღიქმება როგორც ძალისმიერი დაშინების ფორმა.

ასევე არსებობს სამხედრო საფრთხის სხვა ფორმებიც. მსგავსი ტიპის განცხადებები გააკეთა რუსეთის პრეზიდენტმა, ვლადიმერ პუტინმა, სომხეთში მისი ბოლო ვიზიტის დროს.

აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორობის სამიტიდან რამოდენიმე დღის შემდეგ, პრეზიდენტმა პუტინმა განაცხადა, რომ რუსეთს არასოდეს განუზრახავს სამხრეთ კავკასიის დატოვება, პირიქით, გააძლიერებდა იქ საკუთარ პოზიციებს¹. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ეს განცხადება გაკეთდა გუმრში, სადაც განლაგებულია რუსეთის 102-ე სამხედრო ბაზა. საქართველოს ექსპერტებმა ამ განაცხადში საფრთხე დაინახეს და არ გამოორიცხავენ ძალის გამოყენებას რუსეთის მხრიდან.

რუსეთის ჩართულობა ნაგორნო-ყარაბახის კონფლიქტში ასევე განიხილება როგორც პოტენციური საგარეო საფრთხე, რაც ემუქრება საქართველოს უსაფრთხოებას.

ამ საფრთხეების მიუხედავად ნაკლებად მოსალოდნელია შუღლის გაღვივება; თუმცა ისინი უარყოფით ზეგავლენას მოახდენენ საგარეო ინვესტიციების მოზიდვაზე საქართველოში. საფრთხის არსებობის შეგრძნება და არსებული სტატუს-კვო დაამდაბლებს ინვესტირების მოტივირებას საქართველოში და ზოგადად, ეკონომიის განვითარებას.

საშინაო პოლიტიკური სტაბილურობა

დაახლოებით 2014 წლის მაის/ივნისში საქართველოში ჩატარდება ადგილობრივი თვითმართველობის არჩევნები. არსებობს შანსი იმისა, რომ მოიმატებს სახალხო და პოლიტიკური ვნებათაღელვა წინასარჩევნო პერიოდში.

- ნინო ბურჯანაძე და შალვა ნათელაშვილი, რომლებიც მოსახლეობაში მიღებულია როგორც პრო-რუსული ორიენტაციის პოლიტიკური ფიგურები, 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნებში დაიკავეს მესამე და მეოთხე ადგილები, მიიღეს ამომრჩეველთა ხმების 10,29% და 2,88%.

- მიუხედავად იმისა, რომ კოალიცია ქართულმა ოცნებამ მოიგო საპარლამენტო არჩევნები 39,48%-ით 2013 წლის აპრილში, თბილისის ერთ-ერთ საარჩევნო ოლქში, პარტიის „თავისუფალი საქართველო“ ლიდერმა, კახა კუკავამ დაიკავა მეორე ადგილი 17,26%-ით. კუკავას პარტია ნათლად გამოხატული პრო-რუსული ორიენტაციის მატარებელია.

- კოალიცია ქართული ოცნებ შეიძლება გამოიყურება როგორც მძლავრი კოალიცია, მაგრამ სინამდვილეში ის საკმაოდ მყიფეა, რადგანაც ის დაფუძნებულია საერთო იდეოლოგიაზე და შეიძლება დადგეს ერთიანობის შენარჩუნების გამოწვევის წინაშე. ამას გარდა, ამ კოალიციის პოლიტიკურ ლიდერებს, პრეზიდენტსა და პრემიერ მინისტრს ნაკლებად აქვთ პოლიტიკური გამოცდილება, მათ მაღალი თანამდებობები პოლიტიკაში მოსვლიდან რამოდენიმე თვეში დაიკავეს.

¹ კრემლი, ვლადიმერ პუტინი ესტუმრა გუიმრს, როგორც მისი სახელმწიფო ვიზიტის ნაწილი სომხეთში. 02.12.2013, <http://eng.kremlin.ru/news/6354>

• 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგებმა აჩვენა, რომ ერთიან ნაციონალურ მორაობას ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გავლენა აქვს, განსაკუთრებით რეგიონებში.

• ზოგიერთი სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტის მცდელობა აღენიშნათ ჰომოფობიის საერთაშორისო დღე ანტი-ჰომოფობიური შეკრებით თბილისში გასული წლის 17 მაისს, სავარაუდოდ ისევ განმეორდება 2014 წელს. ამ ინიციატივას საზოგადოების გარკვეული ნაწილი ძალადობრივი პროტესტით გამოეხმაურა. იმ შემთხვევაში, თუ ისევ გაიმართება მსგავსი ანტი-ჰომოფობიური შეკრება, საზოგადოების რეაქცია დიდი ალბათობით იგივე იქნება. ის ასევე ემთხვევა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის წინასაარჩევნო პერიოდს.

• გაურკვეველი მიზეზების გამო, რელიგიის წარმომადგენლების ვნებათაღელვა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინ გაიზარდა. საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში სიტუაცია დაიძაბა მართლმადიდებელ და მუსულმან მოსახლეობას შორის. მიუხედავად იმისა რომ ეს ინციდენტი სერიოზულ სიტუაციაში არ გადასულა და გამოსავალიც მალე მოიძებნა, დაძაბულობა მაინც შეიმჩნეოდა და როგორც მართლმადიდებელმა, ისე მუსულმანმა მოსახლეობამ შეკრება გამართა ცალ-ცალკე.

• ეთნიკური სომხებით დასახლებული ჯავახეთი ასევე საგულისხმო რეგიონია. მიუხედავად იმისა, რომ სიტუაცია იქ მეტ-ნაკლებად სტაბილურია, ის მაინც მიჩნეულია საგულისხმო ფაქტად და საქართველოს სახელმწიფოსთვის წარმომადგენს გამომწვევ მოვლენას. ჯავახეთში პერიოდულად თავს იჩენს პრობლემები. 2013 წლის მარტის შუა რიცხვებში, მაგალითად, ახალქალაქის ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, სადაც მოსახლეობის უმრავლესობას სომხები შეადგენენ, პარლამენტში შეიტანა აპელაცია იმ თხოვნით, რომ ხელი მოეწერათ უმცირესობათა და რეგიონალური ენების ევროპული ქარტიისთვის¹. აღნიშნულ საკითხზე განაცხადი გააკეთა საქართველოს მართლმადიდებლურმა ეკლესიამ, მათი თქმით, მსგავსი ტიპის საკითხებზე დისკუსია მიუღებელია².

• საქართველომ უნდა გაატაროს მთელი რიგი რეფორმები, როგორც ევროკავშირში ინტეგრირების პროცესში ჩართულობის ნაწილი. ანტიდისკრიმინაციული კანონები ერთ-ერთი რთული ინიციატივაა. თუ გადავხედავთ მოლდოვას გამოცდილებას, როდესაც ანტი-დისკრიმინაციულ კანონს მძლავრი გამომწვევა მოჰყვა ადგილობრივი მართლმადიდებლური ეკლესიისგან, რა თქმა უნდა მოსალოდნელია, რომ საქართველოშიც იგივე პროცესი განმეორდება. მართლმადიდებლური ეკლესია ინარჩუნებს ყველაზე სანდო ინსტიტუტის სტატუსს საქართველოში და რა თქმა უნდა ძალიან რთულია „მიყიდო“ მსგავსი ტიპის რეფორმები ხალხს, როდესაც ეკლესია კატეგორიულად ეწინააღმდეგება მას.

ამდენად, ყურადღება ეთმობა რა პრო-რუსული ორიენტაციის მქონე პოლიტიკოსებს და პოლიტიკურ გაერთიანებებს საქართველოში და მათ პოპულარობას, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის მნიშვნელოვან ადგილს, მმართველო კოალიცია ქართული ოცნების ეკლექტიკურ ხასიათი, ხალხის დამოკიდებულება არატრადიციული სექსუალური ორიენტაციის მქონე პირთა მიმართ, პოტენციური ესკალაცია რელიგიური და ეთნიკური ჯგუფების მხრიდან, საკმაოდ დიდი ალბათობა არსებობს, რომ დაძაბულობა მოიმატებს წინასაარჩევნო პერიოდში, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ საგარეო ძალები ხელს შეუწყობს ამ დაძაბულობის ზრდას.

თუმცა, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ წინასაარჩევნო პოლიტიკური დაძაბულობა შეცვლის საქართველოს მთავრობის საგარეო პოლიტიკას ან ხალხის დამოკიდებულებას ევროპულ ინტეგრაციაზე და რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზებას.

¹ ECRMLწევრი სახელმწიფოებისგან მოითხოვს მოახდინონ საგანმანათლებლო, სასამართლო და სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობა უმცირესობაში მყოფი ხალხის ენაზე იმ ტერიტორიებში, სადაც ისინი არიან დასახლებულები. საქართველომ ხელი მოაწერა ამ პუნქტს, როდესაც შეუერთდა ევროსაბჭოს 1999 წელს, მაგრამ არ განუხორციელებია ამ დრომდე.

² სამოქალაქო საზოგადოება, ქართული ეკლესია უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტიის რატიფიკაციის წინააღმდეგ. 31.03.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=25908>

2008 წლის ომის და სხვა ფაქტორების გამო, რაც წინ უძღოდა და მოჰყვა ამ ომს, რუსეთის ბერკეტები იყო და არის საკმაოდ სუსტი საქართველოში. დიპლომატიური ურთიერთობების განწყვეტა, საუბრის რიტორიკული ტონი ორივე ქვეყნის პოლიტიკოსების მხრიდან; ადამიანთა კონტაქტის შემცირება სასაზღვრო მოძრაობის შემცირებით; კულტურული და საგანმანათლებლო გაცვლითი პროგრამების არქონა; შეზღუდული ბიზნეს ურთიერთობები; ყველაფერმა ამან მოიტანა გაუცხოება არა მარტო მთავრობებს, არამედ ამ ორი ქვეყნის ხალხს შორის.

რუსეთს შეუძლია გამოიყენოს რბილი ძალა, რომ დაუახლოვდეს ქართველ ხალხს და მოიპოვოს მათი მხარდაჭერა. ეს შეიძლება გააკეთოს შემდეგნაირად:

- ფინანსებით და პრო-რუსული სახალხო მოძრაობის და ინიციატივების ნახალისებით;
- გააღვივოს ნოსტალგიური მოგონებები ასაკოვან ხალხში საბჭოთა დროსთან დაკავშირებული „კარგი“ მოგონებებით;
- ხელი შეუწყოს თავისუფალ გადაადგილებას რუსეთის ტერიტორიაზე, მაგალითად, ბიზნეს, კულტურულ და საგანმანათლებლო გადაადგილებას;
- წახალისოს საერთო მართლმადიდებლური პრინციპები, როგორცაა „ტრადიციული ოჯახური ღირებულებები“;
- გააკიცხოს „არაქარისტიანული“ ცხოვრების სტილი.

ამ მიზნებით, საქართველოში შეიძლება დაარსდეს სხვადასხვა პრო-რუსული არასამთავრობო ცენტრები და ფონდები (ამ მიმართულებით მცდელობები უკვე ხორციელდება¹), რომელთა მიზანია იქნება სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა და განვითარება, რუსეთის კულტურის პოპულარიზაცია ქართულ მოსახლეობაში, საქველმოქმედო ფინანსური მხარდაჭერა კულტურული და საგანმანათლებლო ინსტიტუტები და ა.შ.

რუსეთს შეუძლია ქართველ ხალხთან ურთიერთობა გაამყაროს მართლმადიდებლური ეკლესიის საშუალებითაც. ქართულ და რუსულ ეკლესიებს შორის კავშირი შენარჩუნდა ომის შემდეგაც. რუსეთის მართლმადიდებლური ეკლესია არ დაემორჩილა მთავრობის გადაწყვეტილებას აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის აღიარებაზე და არ შეცვალა საქართველოს საპატრიარქოს კანონიკური საზღვრები. საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესია რჩება ყველაზე სანდო ინსტიტუტად საქართველოში. თუ ის დაინწყებს ქართულ-რუსული ურთიერთობაზე ხელის შეწყობას, ხალხი გაჰყვება მის გზას.

რუსეთის ზეგავლენის კიდევ ერთი ყველაზე ძლიერი ბერკეტი იქნება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღიარება და იძულებით გადაადგილებულ პირთა² დაბრუნება აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიებზე. დროდადრო რუსეთის მთავრობა აფხაზეთის აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებულ შეტყობინებებს. უკვე რამდენჯერმე გაკეთდა არაპირდაპირი განაცხადი, რომ შესაძლებელია იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაბრუნება და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის³ პრობლემის მოგვარება. იმ შემთხვევაში, თუ რუსეთი გადადგამს ნაბიჯს ამ მიმართულებით, იმის სანაცვლოდ, რომ საქართველომ უარი განაცხადოს ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერაზე, საქართველო აღმოჩნდება რთულ სიტუაციაში.

სხვა ზემოქმედების ძლიერი ბერკეტი შეიძლება იყოს სავიზო რეჟიმის გამარტივება ან უვიზო რეჟიმის შემოღება. რადგანაც სამუშაო რჩება ნომერ პირველ პრიორიტეტად საქართველოში (გამოკითხულთა 62%)⁴, რუსეთში გადაადგილების გამარტივებას საზოგადოების დიდი ნაწილი აღტაცებით შეხვდება.

¹ PrimeTimeNews.ge, საქართველოში რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობების ცენტრი შეიქმნა, 25.07.2013, http://primetimenews.ge/?page=3&news_id=18959

² The Messenger, ილია II იმედოვნებს რომ პუტინი დაპირებას შეასრულებს. 01.08.2013, http://www.messenger.com.ge/issues/2916_august_1_2013/2916_edit.html

³ სამოქალაქო საქართველო, პუტინი საუბრობს საქართველოსთან ურთიერთობებზე. 12.06.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26169>

⁴ სამოქალაქო საქართველო, NDI-ს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, 13 -27 ნოემბერი 2013, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-November2013-Survey.pdf>

რუსეთი, როგორც დამსაქმებელთა დიდი ბაზარი, საკმაოდ საინტერესო ადგილად რჩება სამსახურის მაძიებლებისთვის. ბოლო ხანებში, პრეზიდენტმა ვლადიმერ პუტინმა განაცხადა, რომ ის არ გამოირიცხავს უვიზო რეჟიმის შემოღებას საქართველოსთან¹, ამდენად, მიუთითა კრემლის მზაობაზე, განიხილონ ეს საკითხი.

ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობა, როგორც მიზიდვის საშუალება

როგორც უკრაინაში, რუსეთი შეეცდება „მოთაფლოს“ საქართველოს მთავრობა გულუხვი ფინანსური დახმარებით ან მოხსნას საქართველოდან იმპორტირებულ ყველა პროდუქტზე შეზღუდვა. დახმარებამ შეიძლება მიიღოს გრძელვადიანი დაბალპროცენტული სესხის სახე, სპეციალური ფასდაკლება ბუნებრივ აირზე, ქართული პროდუქტების სრული ხელმისაწვდომობა რუსულ ბაზარზე და ა.შ.

ასეთი შეთავაზებები საკმაოდ მომხიბვლელი შეიძლება იყოს საქართველოს მთავრობისთვის, განსაკუთრებით ახლა, როდესაც ქვეყანაში არსებობს ფინანსური და სოციალური პრობლემები, ისე როგორც მომავალში გამოწვევების წარმოქმნა ისეთ სფეროებში, როგორიცაა:

- ქვეყანაში წარმოებული პროდუქტის ზრდა 2013 წლის 11 თვის მანძილზე იყო მხოლოდ 2,6%, 6%-ის ნაცვლად როგორც ვარაუდობდნენ;
- მთავრობის შემოსავალმა განიცადა სერიოზული მარცხი 2013 წელს, რაც აისახა ბიუჯეტის ვერ შესრულებაში;
- I-ს მიერ ბოლო ხანებში ჩატარებულმა გამოკვლევებმა აჩვენა რომ, რესპოდენტების 32%-ს მიაჩნია საკუთარი თავი უმუშევრად და ეძებენ სამსახურს;
- 2014 წლის ბიუჯეტიდან, 7,22 მილიარდი ლარიდან, 2,65 მილიარდი უნდა დაიხარჯოს ჯანდაცვაზე და სოციალური დაცვის პროგრამებზე.

სომხეთის გადაწყვეტილებას, შეუერთდეს საბაჟოთა გაერთიანებას, საქართველომ შესაძლოა დაკარგოს მანქანების ექსპორტის მნიშვნელოვანი ბაზარი. ეს ქვეყნის ეკონომიკის მნიშვნელოვანი სექტორია. საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ოფისის მონაცემებით, 2013 წლის იანვარ-ნოემბერში მანქანების ექსპორტმა შეადგინა 24%.

იმ შემთხვევაში, თუ უკრაინაც გადაწყვეტს შეუერთდეს საბაჟოთა გაერთიანებას და გაზარდოს სავაჭრო ტარიფები, არსებობს რისკი, რომ ის ასევე უარყოფით ზეგავლენას მოახდენს საქართველოზე. უკრაინა საქართველოსთვის არის მესამე ყველაზე დიდი ექსპორტიორი ქვეყანა (7%).

და ბოლო, მაგრამ არა უკანასკნელი, რუსეთი შეეცდება გაეფიჭოს ღრმა და ყოვლისმომცველ სავაჭრო ზონას და საბაჟოთა კვშირში გაერთიანების და სანაცვლოდ საქართველოს შესთავაზოს უკეთესი ეკონომიკური სარგებელი².

პოტენციური ზანოლის მტკიცებელი პერიოდი

ამჟამად რუსეთი დაკავებულია სოჭის ოლიმპიური თამაშებით, რაც 2014 წლის 7-23 თებერვალს გაიმართება. მიხეილ ხოდორკოვსკის და მისი ბიზნეს-პარტნიორის, პლატონ ლებედევის გათავისუფლებით, პანკ ჯგუფის „Pussy Riot“ 2 დაპატიმრებული წევრის და მწვანეთა მოძრაობის 30 წევრის საპატიმროდან გათავისუფლებით, ვლადიმერ პუტინი ცდილობს შეამციროს მისკენ მიმართული კრიტიკა ადამიანის უფლებებსა და დემოკრატიათა დაკავშირებით.

³ კრემლი, ვლადიმერ პუტინის პრესკონფერენცია 19.12.2013, <http://www.kremlin.ru/news/19859>

¹ საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის გაზრდა 4,3%-ით გრძელვადიან პერსპექტივაში.

შესაბამისად, ნაკლებ სავარაუდოა, რომ რუსეთი გამოიყენებს ზენოლის რომელიმე ფორმას საქართველოზე სოჭის ოლიმპიურ თამაშებამდე ან მისი მსვლელობის დროს; ან თამაშების დასრულებისთანავე, რადგანაც რუსეთი გეგმავს, უმასპინძლოს დიდი რვიანის შეკრებას 4-5 ივნისს, 2014 წელს.

დიდი რვიანის შეკრების შემდგომი პერიოდი და ასოცირების ხელშეკრულებაზე დაგეგმილი ხელმოწერა 2014 წლის აგვისტოში, იქნება ყველაზე დაძაბული პერიოდი საქართველოსთვის. ნატოს სამიტი ნიუპორტში, უელსი, 2014 წლის 4-5 სექტემბერს, გაზრდის ზენოლის ალბათობას.

რუსეთის პოლიტიკურ ლიდერებს არაერთხელ აღუნიშნავთ ის ფაქტი, რომ საქართველოს ინტეგრაცია ნატოში წითელი ხაზია კრემლისთვის. მაგრამ საქართველომა უკვე გამოხატა საკუთარი სურვილი მიიღოს წევრობის სამოქმედო გეგმა სამიტზე და უკვე ნამოიწყო აქტიური კამპანია.

დასკვნები

ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველოს ეძლევა შანსი გახდეს ევროპული ოჯახის წევრი. ეს არის ისტორიული არჩევანი. გეოგრაფიით, ისტორიული კავშირებით და კულტურული ფასეულობებით საქართველო ყოველთვის ითვლებოდა ევროპული ტიპის სახელმწიფოდ. საქართველოსთვის ეს იქნება სამართლიანი საშუალება გახდეს ევროპული კლუბის ნაწილი.

ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნით, საქართველო სახელშეკრულებო ურთიერთობაში შედის სანდო პარტნიორთან, რომელსაც გააჩნია კონკურენტული სამომხმარებლო ბაზარი. ეს იქნება პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილებებისგან თავისუფალი სავაჭრო ურთიერთობები; ეს უზრუნველყოფს მაღალი ხარისხის პროდუქტის იმპორტს საქართველოში; ეს ნაახალისებს ადგილობრივ წარმოებას აწარმოოს კონკურენტული პროდუქცია და ექსპორტზე გაიტანოს ევროკავშირის ბაზარზე.

ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონის ჩათვლით, ასევე სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციით, საქართველოს ეძლევა პერსპექტივა გახდეს უფრო მიმზიდველი აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთის სეპარატისტულ რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობისთვის.

მაშინ როდესაც სომხეთს გადანყვეტილი აქვს შეურთდეს საბაჟო კავშირს, ხოლო აზერბაიჯანი ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული თავის ევროპულ მომავალზე, საქართველო გახდება ერთადერთი ქვეყანა სამხრეთ კავკასიაში, რომელსაც ექნება ყველაზე მჭიდრო ფორმალური და არაფორმალური ურთიერთობები ევროკავშირთან. საქართველოს აქვს პოტენცია იქცეს პირდაპირ ფანჯარად ევროპაში რეგიონის დანარჩენი ნაწილებისთვისაც კი, მაგალითად რუსეთის ფედერაციის ჩრდილო კავკასიის რესპუბლიკებისთვის. საქართველოს, სახელდობრ თბილისს გააჩნია პერსპექტივა გახდეს არაფორმალური „ჰაბი“ მთელი კავკასიის რეგიონის მასშტაბით.

როგორც ჩანს ევროკავშირთან საქართველოს პოლიტიკური დაახლოების და ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესი უკვე შეუქცევადია. მიუხედავად იმისა რომ ჯერ კიდევ არსებობს ზემოქმედების საკმარისი მექანიზმები, რამაც შეიძლება აიძულოს თბილისი გადაუხვიოს ევროპულ გზას, საქართველოს მაინც შენევეს ძალა მიაღწიოს საბოლოო მიზანს და გააფორმოს ასოცირების ხელშეკრულება ევროკავშირთან. მაგრამ ეს მოხდება იმ შემთხვევაში თუ საქართველო გაატარებს თანმიმდევრულ საგარეო პოლიტიკას, აჩვენებს პოლიტიკურ სიმწიფეს და აირიდებს, როგორც საშინაო ისე საგარეო ჩავარდნებს.

ყოფილი ხელისუფლების მცდელობებმა ჰქონოდა ჩართულობის პოლიტიკა რუსეთთან არ გაამართლა. თეორიულად შესაძლებელია, რომ არც ამჯამინდელი ხელისუფლების ახალმა დამოკიდებულებებმა მოიტანონ საგრძნობი შედეგები სტრატეგიული ამოცანის

მიღწევის მხრივ: სეპარატისტული რეგიონების დეოკუპაცია, აღიარებების უკან წაღება და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა. მაგრამ ის რომ ახალი ხელისუფლების მცდელობებმა გარკვეული შედეგები მოიტანა ვაჭრობის, ჰუმანიტარული და კულტურული ურთიერთობების სფეროებში უკვე დადებითია. და თუ ერთ დღეს პოლიტიკური საკითხების გადასაწყვეტად გაიხსნება შესაძლებლობების ისტორიული ფანჯარა, უკვე იარსებებს ამ პროცესის საფუძველი და ხელისუფლებისთვის უფრო ადვილი იქნება სტრატეგიული მიზნების მიღწევა.

რეკომენდაციები

საქართველოს უნდა გააჩნდეს მხოლოდ ერთი საგარეო პოლიტიკის ორიენტირი და ეს უნდა იყოს ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაცია. მთავრობა მტკიცედ უნდა იდგეს ამ პოზიციაზე და თავი უნდა აარიდოს ნებისმიერი ისეთ განცხადებას თუ ქმედებას, რაც ადგილს დაუტოვებს სხვაგვარ ინტერპრეტაციებს. მთავრობამ ნათლად უნდა განაცხადოს, რომ რუსეთთან ნორმალიზაცია არის არა ევროინტეგრაციის პარალელური პროცესი არამედ დამატებითი ინსტრუმენტი საბოლოო საგარეო პოლიტიკური მიზნის უფრო ადვილად მისაღწევად. მიზანი კი არის ევრო-ატლანტიკური კლუბის წევრობა.

საქართველომ უნდა გააგრძელოს ფრთხილი პოლიტიკა რუსეთთან ნორმალიზაციის პროცესთან მიმართებაში. უკეთესია თუ მოლოდინებს დაბალ ნიშნულზე დატოვებს და აქცენტს გააკეთებს ისევ ვაჭრობაზე, ჰუმანიტარულ და კულტურულ ურთიერთობებზე. პროცესი არ არის საკმარისად მომნიშვნელო პოლიტიკური საკითხების გადასაჭრელად. ნაჩქარევმა ნაბიჯებმა, ეიფორიამ და მოლოდინების გადაჭარბებით შეფასებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს დიალოგს და უკუშედეგებიც კი მოიტანოს. როგორც კი ასოცირების ხელშეკრულებას მოენერება ხელი, საქართველოს მთავრობას უფრო მყარი პოზიციებიდან შეიძლება პოლიტიკურ საკითხებზე საუბარი რუსულ მხარესთან. ამას გარდა, მსგავს სიტუაციაში უკვე აღარ იარსებებს შესაძლებლობა მოხდეს ვაჭრობა ისეთ თემებზე, როგორცაა საქართველოს ევროპული გზიდან გადახვევის სანაცვლოდ პოლიტიკური საკითხების განხილვა.

მას შემდეგ რაც რუსეთის „მათრახის“ პოლიტიკამ ვერ იმუშავა 2006 წელს და ვერც მანამდე, იმის შანსები რომ ამ პოლიტიკამ იმუშაოს ახლა უკვე შემცირებულია. მსგავსი ზომების მიღებისას ანუ საქართველოზე ზეწოლის განხორციელების შემთხვევაში, ეს ერის კიდევ უფრო მეტ კონსოლიდაციას მოახდენს. შესაბამისად, თუ რუსეთი გადანწყვეტს გადაელობის ევროპულ გზაზე დამდგარ საქართველოს, ის უფრო „თაფლაკვერის“ პოლიტიკას გამოიყენებს ალბათ. მთავრობამ უნდა გაუძლოს ცდუნებას, რაც არ უნდა მიმზიდველიც არ უნდა იყოს, იქნება ეს ფინანსური და ეკონომიკური დახმარება თუ ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემის მოგვარების დაპირება.

საქართველოს მთავრობამ უნდა შეინარჩუნოს ზომიერი ტონი და არ უნდა გააზვიადოს ასოცირების ხელშეკრულების მნიშვნელობა. ერთის მხრივ, საქართველომ უნდა დაადასტუროს, რომ ეს არის ისტორიული შეთანხმება, რომელსაც საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები უფრო მაღალ დონეზე აყავს. მეორეს მხრივ, მთავრობამ თავი უნდა აარიდოს ხელშეკრულების გეოპოლიტიკურ მნიშვნელობაზე საუბარს. ეს გააღიზიანებს რუსეთს და უფრო მეტი პროვოცირება შეიძლება გამოიწვიოს. ამის ნაცვლად, საქართველომ მოზომილად უნდა ისაუბროს ამ შეთანხმებაზე, არ გააზვიადოს მნიშვნელობა, თავი აარიდოს რუსეთის მიმართ მაპროვოცირებელ რიტორიკას და შეეცადოს შეუმჩნეველად გაძვრეს ხელმონერამდე.

საქართველოს მთავრობა გულისყურით უნდა ადევნოს თვალის რუსეთის ფედერაციის განცხადებებს და ქმედებებს საქართველოს ევროპულ გზასთან მიმართებაში. თბილისმა თავი უნდა აარიდოს გაზვიადებებს და პრევენციულ შეტევებს (პოლიტიკური განცხადებები) მოსკოვის მიმართ. მთავრობამ ხმა უნდა აიმაღლოს ზუსტად მაშინ, როდესაც აღმოა-

ჩენს, რომ რუსეთი ახორციელებს ზენოლას საქართველოზე. ეს უფრო მეტად დამაჯერებელი იქნება საერთაშორისო თანამეგობრობისთვის ვიდრე “პრევენციული ისტერია”.

საქართველოს მთავრობა უნდა გაატაროს შესაბამისი საკომუნიკაციო პოლიტიკა, რათა პასუხი გაეცეს იმ კითხვებს რაც არსებობს საზოგადოებაში ასოცირების ხელშეკრულების, მათ შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონის გარშემო. საჭირო იქნება საინფორმაციო კამპანიები, ამომწურავი კომუნიკაცია საზოგადოებათან, როგორც პირდაპირ მოსახლეობასთან ასევე იმ პირებთან რომლებიც ხელს უწყობენ საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებას ქვეყანაში. საჭირო იქნება თავად მთავრობაში კოორდინირებული მუშაობა ამ საკითხებზე.

საქართველოს მთავრობამ უნდა შეაფასოს შესაძლო საშინაო და საგარეო საფრთხეები ევროკავშირისკენ მიმავალ გზაზე, განსაკუთრებით კი ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებამდე არსებულ პერიოდში. პარტნიორებთან მჭიდრო თანამშრომლობით უნდა შეიმუშაოს სტრატეგია ამ საფრთხეებთან გასამკლავებლად.

საქართველოს მთავრობამ უნდა გააძლიეროს და დააჩქაროს ქმედებები, რათა გაატაროს აუცილებელი რეფორმები სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესასრულებლად. ეს მოიტანს კონკრეტულ სარგებელს და მისცემს შესაძლებლობას ქვეყნის მოქალაქეებს იმოგზაურონ შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზოთ.

საქართველოს ერთერთი უმთავრესი სავაჭრო პარტნიორი სომხეთი აპირებს საბაჟო კავშირში განეწინაურებას 2015 წლისთვის. იმის გათვალისწინებით, რომ ამან შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს საქართველო-სომხეთის სავაჭრო ურთიერთობებზე, საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს პოლიტიკა ამ უარყოფითი გავლენის შესამცირებლად.

შენიშვნა:

პუბლიკაციაში გაცხადებული აზრები და შეხედულებები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორებს და, შესაძლოა, არ ემთხვეოდეს მთავრობის ან რომელიმე ორგანიზაციისა და ინსტიტუტის პოზიციას. დამოუკიდებელმა ქართველმა ექსპერტებმა გ. ვარდიშვილმა და ი. ჩხიკვაძემ იმუშავეს სტატიის ერთ-ერთ თავზე, სათაურით „ქართული პერსპექტივა“.

II. რუსული პერსპექტივა

რუსეთსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობების განვითარება

ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ჩამოყალიბების პირველი 40 წლის განმავლობაში მის მიმართ საბჭოური ხელისუფლების დამოკიდებულება გულგრილი იყო. პროპაგანდისტები ყვებოდნენ ნახშირისა და ფოლადის ევროპულ გაერთიანებაზე, შემდგომ კი ევროპულ ეკონომიკურ თანამეგობრობაზე (European Economic Community, EEC), როგორც მტრული NATO-ს ბლოკის ეკონომიკურ საფუძველზე და დამპალი კაპიტალიზმის გადარჩენის მცდელობაზე, რომელიც წარუმატებლობისთვის იყო განწირული. ექსპერტებსა და დიპლომატებს არ შეეძლოთ არ მიექციათ ყურადღება ევროპული ინტეგრაციისათვის და საბჭოთა პოლიტიკის დინამიკა ამ მიმართულებით გარკვეულ ინტერესს წარმოადგენს ისტორიკოსებისთვის.¹

მიუხედავად ამისა ევროპულ ქვეყნებთან ურთიერთობებში საკითხების დიდ უმრავლესობას საბჭოთა კავშირი ორმხრივ დონეზე აგვარებდა. ინტეგრაციულ გაერთიანებასთან ურთიერთობების დამყარების შესახებ საუბარი შესაძლებელი გახდა მხოლოდ 1990-იან წლებში, როდესაც თავად ამ გაერთიანებამაც არსებითი ცვლილებები განიცადა.

კომუნისტური იდეოლოგიის მარნუხებისგან განთავისუფლებული საბჭოთა კავშირი დაინგრა ისე, რომ ვერ მოასწრო ახალ პირობებში გამოეყენებინა თავისი პოლიტიკური და ეკონომიკური პოტენციალი. პარტნიორებთან ურთიერთობების დამყარება ახლა უნევედა ახალ რუსეთს, რომელიც თავისი არსებობის პირველი წლების განმავლობაში შეეჯახა მკაცრ ეკონომიკურ კრიზისსა და 1993 წლის შემოდგომის სამოქალაქო დაპირისპირებას, რაც დასრულდა ახალი კონსტიტუციის მიღებით. იმავე დროს ევროპული თანამეგობრობა, რომლის განვითარებასაც აკავებდნენ „ცივი ომის“ გარემოებები, თავისი წევრების მიერ გარდაიქმნა ევროკავშირად, რომლის საქმიანობაც მოიაზრებდა უკვე არა მხოლოდ ეკონომიკურ ინტეგრაციას, არამედ აგრეთვე საერთო საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებას, ისევე როგორც შიდა საქმეების ჰარმონიზაციას. ევროკავშირის შესახებ მასტრიხტის ხელშეკრულების რატიფიკაცია გაინელა 1993 წლის ნოემბრამდე. 1994 წლისთვის რუსეთმა და ევროკავშირმა პრაქტიკულად სინქრონულად მიიღეს ახალი საბაზისო დოკუმენტები, ახალი თვითშეგრძნება და ამ საფუძველზე დაიწყეს ურთიერთობების შენება.

უკვე 1994 წლის ივნისში რუსეთმა და ევროკავშირმა დადეს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება (The Partnership and Co-operation Agreement (PCA))², რომელიც დღემდე ინარჩუნებს იურიდიულ ძალას. ჩვეულებრივ, ევროკავშირში ხელშეკრულებების რატიფიკაცია საგრძნობლად დიდ დროს იკავებს, ხოლო 1994 წლის ბოლოდან ამ პროცესს არსებითად აფერხებდა დანყებული ჩეჩნეთის პირველი ომი. შეთანხმება მხოლოდ 1997 წლის 1 დეკემბერს შევიდა ძალაში. ძნელია პოლიტიკური მომენტისთვის ხელსაყრელის დარქმევა. 1996 წლის არჩევნების შემდეგ პრეზიდენტი ბ. ელცინი, რომელიც ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ სერიოზულ პრობლემებს განიცდიდა, ებრძოდა მზარდ ეკონომიკურ სირთულეებს და ამავდროულად ცდილობდა შეერჩია ისეთი ადამიანი, ვის მხადაჭერასაც შეძლებდა პრეზიდენტის პოსტზე თავისი მემკვიდრის სახით. 1998 წლის კრიზისი მძიმე გამოცდად იქცა, აიძულა რა ქვეყანა გამოეცხადებინა სავალო ვალდებულებების დეფოლტი და მოეხდინა ეროვნული ვალუტის დევალვაცია. ამავდროულად იზრდებოდა დაძაბულობა ჩრდილოეთ კავკასიაში. აღმოჩნდა, რომ მიუხედავად ბ. ელცინის მთლიანობაში პოზიტიური განწყობისა ევროპულ საინტეგრაციო პროცესებში მონაწილეობის მხრივ, ქვეყნის საკვანძო პოლიტიკური და ეკონომიკური პრობლემების ფონზე ეს მიმართულება ყოველთვის დიდწილად მეორეხარისხოვანი რჩებოდა. ელცინის პერიოდის ყველაზე დიდი წარმატებები მიღწეულ იქნა არა ევროკავშირთან ურთიერთობაში, არამედ სხვა ევროპული ინსტიტუტების კონტექსტში – 1994 წელს ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამეგობრობის ორგანიზაციის (ეუთო) ფორმირებით, 1996 წელს ევროპის საბჭოში შესვლითა და 1998 წელს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის რატ-

¹ ლიპკინი, მ.ა. საბჭოთა კავშირი და ევროპული ინტეგრაცია: 1940-იანი წლების შუა - 1960-იანი წლების შუა. М.: ИВИ ПАИ, 2011.

² პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება რუსეთსა და ევროკავშირს შორის (http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf)

იფიკაციით რუსეთი ყურადღებას ამახვილებდა იმ მექანიზმებზე, სადაც სრულფასოვანი მონაწილე იყო. საუბარი არ იყო ევროკავშირში მონაწილეობის შესაძლებლობაზე, რომელიც 1990-იან წლებში ჯერ მხოლოდ 12-15 ქვეყანა შედიოდა. ჩეჩნეთის მოვლენები რჩებოდა იმ ფაქტორად, რომელიც, მრავალ შემთხვევაში საშუალებას არ აძლევდა რუსეთსა და ევროკავშირს შეემუშებინა ერთიანი პოლიტიკური ხედვა. ჩეჩნეთის მეორე ომის დაწყებამ რუსეთის დელეგაციას დააკარგვინა ხმის უფლება 2000 წელს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეაში.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება – რუსეთსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობების მთავარი მიღწევა 1990-იან წლებში, გათვლილი იყო ათ წელიწადზე. 2007 წლისთვის მხარეები უნდა გადასულიყვნენ ახალ შეთანხმებაზე, მაგრამ მოლაპარაკებები ამასთან დაკავშირებით გაიწეა. წინააღმდეგობის არარსებობის პირობებში პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება ყოველ წელს ავტომატურად გრძელდება. დოკუმენტის მრავალი დებულება, განსაკუთრებით ეკონომიკასთან დაკავშირებული, ნელ-ნელა კარგავდნენ თავის მნიშვნელობას, ვითარდებოდა რა უფრო კერძო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების ბაზა რუსეთსა და ევროკავშირის ქვეყნებს შორის. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ეკონომიკური ნაწილი პირველ ეტაპზე ახდენდა იმის კომპენსირებას, რომ რუსეთი არ მონაწილეობდა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში (განწევრიანება მოხდა 2012 წლის აგვისტოში). პოლიტიკური ნაწილი ქმნიდა რეგულარული დიალოგის საფუძველს სხვადასხვა დონეებზე.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების მიზნებში შევიდა, მათ შორის, „პოლიტიკურ და ეკონომიკურ თავისუფლებათა გაძლიერება“, „რუსეთის ძალისხმევების მხარდაჭერა დემოკრატიის, ეკონომიკის განვითარებისა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის დასრულების მხრივ“, ჩარჩოების უზრუნველყოფა „რუსეთსა და ევროპაში თანამშრომლობის უფრო ფართო ზონას შორის თანდათანობითი ინტეგრაციისთვის“, თავისუფალი ვაჭრობის ზონის დაწესებისთვის აუცილებელი პირობების შექმნა. ჩამოთვლილ დებულებებს შორის პირველში შესამჩნევია „მენტორული“ ტონი – დამოკიდებულება რუსეთის, როგორც მოსწავლის მიმართ, რომელსაც ჯერ მისაღწევი აქვს გარკვეული დონე ამა თუ იმ სფეროში. რუსეთის სახელისუფლებო სისტემის ნაკლოვანებები ადამიანის უფლებების, დემოკრატიისა და ეკონომიკის საბაზრო ხასიათის საკითხებშიც კი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების დადებიდან ოცი წლის შემდეგაც შენარჩუნებულია, თუმცა, რუსეთის პოლიტიკური კლასის მოთხოვნები შეიცვალა. რუსეთის დღევანდელი ელიტის თვალსაზრისით რუსეთსა და ევროკავშირს შორის სახელშეკრულებო საფუძველი ყველა შემთხვევაში თანასწორუფლებიან ხასიათს უნდა ატარებდეს. ევროკავშირს არ შეუძლია ქონდეს პრეტენზია რუსეთისთვის რაიმე სახის ნორმების ცალმხრივ სწავლებაზე.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ტექსტში არის დებულებები ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის, სამრეწველო თანამშრომლობის, ინვესტიციების დაცვის, მეცნიერების, ტექნიკის, განათლებისა და ა.შ. დარგებში ურთიერთქმედების თაობაზე. თუმცა, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების დებულებები თანამშრომლობის მხოლოდ იურიდიულ ჩარჩოს ქმნიდა. იმისათვის რომ ეს ჩარჩო შევსებულიყო შინაარსით, საჭირო იყო შესაბამისი პოლიტიკის ფორმულირება და გატარება, და, შესაძლოა, ეს პროცესი ევროკავშირს უფრო ურთულდებოდა, ვიდრე რუსეთს.

სტრატეგია

1990-იანი წლების ბოლოს ევროკავშირში ცდილობდნენ საგარეო პოლიტიკა უფრო შეთანხმებულად ექციათ განსაკუთრებული კონცეპტუალური დოკუმენტების – „საერთო სტრატეგიების“ შემუშავების გზით. 1999 წლის ივნისში ასეთი სტრატეგია მოწონებულ იქნა რუსეთთან მიმართებაში.¹ დოკუმენტში გამტკიცებული იყო „სტაბილური, დემოკრატი-

¹ Common Strategy of the EU on Russia. 4 June 1999. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf)

ული და აყვავებული რუსეთის“ ევროპაში ხილვის სურვილი და მასთან ერთად „სულ უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის“ განვითარება. სტრატეგია გათვლილი იყო ოთხ წელიწადზე. მასში კვლავ, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების სულისკვეთებით, ყურადღება იყო გამახვილებული რუსული დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებაზე მუშაობისა და რუსეთის საერთო ეკონომიკურ და სოციალურ სივრცეში ინტეგრირების აუცილებლობაზე.

ასეთი მიმართულება საკმაოდ შეესაბამებოდა რუსული ელიტის მნიშვნელოვანი ნაწილის მოსაზრებებს. იდეალურ შემთხვევაში, უფრო მჭიდრო თანამშრომლობითა და ევროპაში ერთიანი სივრცის შექმნით, გამყოფი ხაზების გარეშე, ორივე მხარე მოგებული უნდა დარჩენილიყო.

დოქტრინალური დოკუმენტის მიღების შემდეგაც კი ევროკავშირმა ვერ შეძლო სრულად აეგლო გვერდი ცალკეულ ნევრ-სახელმწიფოებს შორის არსებული წინააღმდეგობებისთვის. მითითებები რუსეთთან მიმართებაში პრაქტიკული პოლიტიკის არასაკმარის შეთანხმებულობაზე ევროკავშირის კრიტიკოსების რეფრენად იქცა. ევროკავშირის წამყვანი ქვეყნები ცდილობდნენ რუსეთთან ექსკლუზიური ურთიერთობების განვითარებას, რაც უფრო მცირე ქვეყნების უკმაყოფილებას იწვევდა. ამასობაში ევროკავშირის ნევრ-სახელმწიფოების რაოდენობა მკვეთრად გაიზარდა 2004 წლის მასშტაბური გაფართოების ფარგლებში. გაფართოებაზე მუშაობას ევროკავშირის საგარეოპოლიტიკური რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიჰქონდა. აგრეთვე, 2000-იანი წლების დასაწყისში დაუძინებელი ყურადღების მიქცევას საჭიროებდა ბალკანეთის პროცესები. რუსეთი კი, თავის მხრივ, ამ წლებში კვლავ დაკავებული იყო შეიარაღებულ წინააღმდეგობასთან ბრძოლით ჩეჩნეთში, სადაც ევროკავშირის რჩევები ადამიანის უფლებების დაცვასთან მიმართებაში აღიქმებოდა როგორც გამაღიზიანებელი ფაქტორი.

მიუხედავად ამისა, ევროკავშირის მცდელობამ, ჩამოეყალიბებინა საკუთარი სტრატეგია, გარკვეული შედეგი გამოიტანა. რუსეთსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობებში ნელ-ნელა გაჩნდა მანამდე არარსებული დინამიკა. აუცილებელი იყო, რომ ევროკავშირის გაფართოების პროცესი გასაგები და მისაღები გამხდარიყო რუსეთისთვის. ეს გარემოება მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო, რაც უბიძგებდა მხარეებს ისეთი მიღწევებისკენ, რაც არა მხოლოდ მნიშვნელოვანი იქნებოდა, არამედ აგრეთვე ფართო საზოგადოებისთვის თვალსაჩინო. ახალი დინამიკა მეტად შესამჩნევი გახდა 2003-06 წლებში. ევროპული კომისიის თავმჯდომარემ 1999 – 2004 წლებში, რომანო პროდიმ პარტნიორების დასახლოვებლად დამამახსოვრებელი, მოკლე ფორმულის შემოთავაზებით გამოვიდა – „ყველაფერი ინსტიტუტების გარდა“. იგულისხმებოდა, რომ რუსეთის ევროკავშირში განწევრიანების საკითხი არ დაისმებოდა, მაგრამ დროთა განმავლობაში რუსეთს შეეძლებოდა პრეტენზია ქონოდა ევროკავშირთან ერთიანი სივრცეში ყოფნის ყველა უპირატესობაზე, საერთო წესებითა და თავისუფლებებით. ამ იდეის შემუშავებას ხორცი შეესხა რუსეთისა და ევროკავშირის ოთხი „საერთო სივრცის“ კონცეფციაში, რის შესახებაც განცხადება გაკეთდა 2003 წლის სანქტ-პეტერბურგის სამიტზე, ხოლო დაწვრილებით გადმოიცა 2005 წელს დამტკიცებულ „საგზაო რუკებში“.¹

„საგზაო რუკების“ გამოჩენას საექსპერტო წრეებში იმედგაცრუებით შეხვდნენ. ისინი ცოტა კონკრეტულებს შეიცავდნენ და არ აწესებდნენ მიზნების მისაღწევ რაიმე სახის დროით ჩარჩოებს. „რუკების“ ტექსტის საფუძველზე შეიძლებოდა იმის წარმოდგენა, თითქოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების დადებიდან ათი წლის შემდეგ პარტნიორები ლამისაა პირველად დაფიქრდნენ იურიდიული საფუძვლის შინაარსით შევსების შესაძლებლობაზე და დასაწყისისთვის ამ წამოწყების ცალკეული ასპექტების განხილვას აპირებენ.

„საერთო სივრცეების“ – ეკონომიკური; თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების; საგარეო უსაფრთხოების; მეცნიერებისა და განათლების – გამოყოფა საკმაოდ ლოგიკურია და შეესაბამება ევროკავშირისა და სხვა ქვეყნების ურთიერთობის ფორმატებს. 2000-იანი წლების შუაში რუსეთმა მიიღო არა იმდენად თანამშრომლობის ექსკლუზიური ფორმატი, არამედ იგივე ელემენტების ორიგინალური დასახელება, რასაც ევროკავშირი სამეზობლო პოლიტიკის (European Neighbourhood Policy; ENP) ქვეყნებთან იყენებდა.

¹ რუსეთისა და ევროკავშირის „საგზაო რუკები“: <http://archive.kremlin.ru/text/news/2005/05/88001.shtml>

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის, ისევე როგორც რუსეთსა და ევროკავშირს შორის „საერთო სივრცეების“ აზრი მდგომარეობდა ევროკავშირში განევრიანების ალტერნატივის ჩამოყალიბება, რომელიც საშუალებას შექმნიდა გაფართოებული თანამშრომლობის განვითარების შესაძლებლობას და ახალ ტვირთს არ აკიდებდა ევროკავშირის ინსტიტუციონალურ სტრუქტურას. რუსეთის უარი სამეზობლო პოლიტიკაში მონაწილეობაზე თავდაპირველად ჩანდა თითქმის როგორც გემოვნების ზედაპირული განსხვავება – რუსი დიპლომატების თვალსაზრისით სამეზობლო პოლიტიკა შექმნილი იყო ქვეყნებისთვის, რომლებიც მიიღებდნენ ევროკავშირში განევრიანებისკენ და მხოლოდ დროებით არ გააჩნდათ ამის შესაძლებლობა, რუსეთს კი ასეთ ქვეყნად არ თვლიდნენ. რუსულ დიპლომატიურ რიტორიკაში რუსეთი და ევროკავშირი გამოდიოდნენ როგორც თანაბარი ზომის მქონე გლობალური მოთამაშეები. სამეზობლო პოლიტიკის დაწყებიდან გასული ათი წლის პერსპექტივაში ჩანს, რომ ეს კერძო სახის უთანხმოება არსებითად უფრო სერიოზული კონფლიქტების მომასწავლებელი იყო.

სამეზობლო პოლიტიკაში ევროკავშირი შეეცადა უნივერსალურ ჩარჩოში მოექცია აღმოსავლეთ ევროპისა და ხმელთაშუაზღვისპირეთის მეზობლები. ხმელთაშუაზღვის ქვეყნები მიზნად არ ისახავდნენ ევროკავშირში შესვლას, მაგრამ, ისევე როგორც მრავალი სხვა ქვეყანა, საჭიროებდნენ დახმარებას სახელისუფლებო ინსტიტუტების მუშაობის, ეკონომიკის ფუნქციონირების, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფის ოპტიმიზაციაში. სამეზობლო პოლიტიკა უპირველეს ყოვლისა ბიუროკრატიულ ჩარჩოდ იქცა – ერთიანი აპარატი და თანამშრომლობის პროგრამების დაფინანსების სტრუქტურა საშუალებას იძლეოდა შემცირებულიყო ხარჯები ევროკავშირის სტრუქტურების შიგნით. აგრეთვე შესაძლებელი ხდებოდა მრავალმხრივი პროექტების განხორციელება ერთდროულად ევროკავშირის რამდენიმე წევრი ქვეყნის მონაწილეობით.

სამეზობლო პოლიტიკა არასრულყოფილ მექანიზმად იქცა, რომელიც მკაცრი კრიტიკის საგანი გახდა, მაგრამ მასში რუსეთის არმონაწილეობა ნიშნავდა, რომ ევროკავშირისა და სხვა მეზობლების ურთიერთობა არ გულისხმობდა რუსეთს დამკვირვებლის სახითაც კი. ეს წარმოშობდა ეჭვებსა და გაუგებრობებს. ეჭვი კიდევ უფრო გაძლიერდა მას შემდეგ რაც 2008 წელს გამოჩნდა აღმოსავლეთის პარტნიორობა, ევროკავშირისა და რუსეთთან განსაკუთრებით დაახლოებული, ადრე საბჭოთა კავშირში შემავალი ქვეყნების, ურთიერთქმედების დამატებითი წყარო.

გამყოფი ხაზების გარეშე ერთიანი სივრცის მშენებლობის მიზნები, გაცხადებული სტრატეგიებში, განხორციელების ეტაპზე ბუნდოვანი გახდა. სამეზობლო პოლიტიკის თითოეულ ქვეყანასთან, ისევე როგორც რუსეთთან ევროკავშირის მიდგომა, ობიექტური მიზეზების გამო, ურთიერთქმედების ინსტრუმენტების საერთო კრებულს ეყრდნობოდა, მაგრამ პროგრესი არაერთგვაროვანი იყო. ქვეყნები, რომლებიც ელოდნენ ევროკავშირში განევრიანებას, განსაკუთრებული მზაობით იღებდნენ ევროკავშირის მიდგომებსა და სტანდარტებს. რუსეთში კი, სანინააღმდეგოდ, გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შორის სულ უფრო შესამჩნევი ხდებოდა ეჭვები იმასთან დაკავშირებით, რომ ევროკავშირთან ცალმხრივი დაახლოება სასურველი იყო.

ქვეყნებმა, რომლებიც ევროკავშირთან მჭიდრო თანამშრომლობისთვის იყვნენ განწყობილი, 2014 წლისთვის დაიწყეს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებების დადებაზე გადასვლა. ამასობაში, 2006-7 წლებში, რუსეთსა და ევროკავშირს შორის ახალი საბაზისო შეთანხმების საკითხის განხილვისას გამოითქმებოდა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ პარტნიორობის სწორედ ასოცირების ხელშეკრულება უნდა დაედოთ. მართლაც, ასოცირების ხელშეკრულების საკვანძო ელემენტი არის თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნა. ეს მიზანი გაცხადებული იყო ჯერ კიდევ 1994 წელს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებაში, მაგრამ ჯერ კიდევ არ მიღწეულა. იმ შემთხვევაში, თუ რუსეთის პოლიტიკური პრიორიტეტების გაგება შენარჩუნდებოდა იმ სახით, რა სახითაც მათ საფუძველი ჩაუყარეს რუსეთისა და ევროკავშირის „ერთიანი სივრცეების“ იდეას, ევროკავშირთან თავი-

სუფალი ვაჭრობის ზონაზე გადასვლას რუსეთი შეძლებდა იმავდროულად აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთანაც. მაგრამ ეს არ მოხდა.

ისევე როგორც 1990-იან წლებში, 2000-იან წლებშიც რუსეთსა და ევროკავშირს არ შეეძლოთ ემოქმედათ პოლიტიკაში მიმდინარე პროცესების გათვალისწინების გარეშე. რუსეთის სახელმწიფოს გაძლიერებას თანსდევდა ავტორიტარული ტენდენციების მომძლავრება, რასაც უკმაყოფილებით ამჩნევდნენ ევროკავშირში. ეკონომიკური ზრდის ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ როგორც ევროკავშირი, ისე რუსეთი იძულებული იყო გადაეღებინათ 2008 წლის მსოფლიო ფინანსური კრიზისის შედეგები. კრიზისი ბიძგს იძლეოდა პროტექციონიზმისკენ, ამუხრუჭებდა რუსეთის მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში შესვლის მოლაპარაკებებს, და ამასთან, ევროკავშირთან ახალი საბაზისო შეთანხმების მომზადებას. რუსეთსა და ევროკავშირს შორის თავისუფალი სავაჭრო ზონის არსებითად განხილვის აუცილებლობაზე რუსეთის მხარის მიერ განცხადება გაკეთდა მხოლოდ რუსეთისა და ევროკავშირის სამიგზე 2014 წლის იანვარში¹, უკრაინის მზარდი კრიზისის ფონზე. 2000-იანი წლების შუაში, რუსეთის ოფიციალური მიდგომა გულისხმობდა, რომ რუსეთი ევროკავშირთან აყალიბებს „სტრატეგიულ პარტნიორობას“, უფრო მასშტაბურსა და შინაარსიანს, ვიდრე ის, რისი საკუთარი თავისთვის უფლების მიცემაც ევროკავშირის სხვა მეზობლებს შეუძლიათ. 2010-იანი წლების შუაში აღმოჩნდა, რომ რუსეთის მეზობლები პირიქით, აშკარად იწყებენ მისთვის გასწრებას, ერთგებოდნენ რა სწორედ იმ საერთო სივრცეში, რომლის ნაწილიც რუსეთი ვერ გახდა. მაგრამ თვისებრივად დიდი მნიშვნელობის ნახტომის არარსებობა არ ნიშნავს ევოლუციის სრულ არარსებობას. პირიქით, გასული წლების განმავლობაში რუსეთმა და ევროკავშირმა მოახერხეს ეჩვენებინათ გარკვეული შედეგები თანამშრომლობის ცალკეული მიმართულებით.

რუსეთისა და ევროკავშირის ურთიერთობების არსებული მდგომარეობა

- ევროკავშირთან ვაჭრობა სტაბილურად შეადგენს რუსეთის საგარეო ვაჭრობის ბრუნვის დაახლოებით ნახევარს. თავის მხრივ ევროკავშირისთვის რუსეთი საქონლის ბრუნვის მოცულობის მიხედვით მესამე პარტნიორია. რუსეთში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების 75%-მდე ევროკავშირიდან მოდის. ²ენერგომატარებლების თითქმის მესამედი ევროკავშირში რუსეთიდან შედის. ამასთან მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ ეკონომიკური მიღწევების უდიდეს ნაწილს არ აქვს პირდაპირი კავშირი რუსეთსა და ევროკავშირს შორის მიმდინარე მოლაპარაკებებთან. კონტრაქტები ენერგომატარებლების მოწოდებაზე თანხმდება ცალკეულ ქვეყნებთან, საქონლის უმეტესობა მიეწოდება კერძო კომპანიების მიერ, რომლებიც სარგებლობენ საერთო ბაზრის უკვე არსებული უპირატესობებით, მაგრამ მზად არიან იმუშავონ ნებისმიერ პირობებში, რომელიც მოგების მიღების საშუალებას მისცემთ. 2012 წლამდე რუსეთთან მომუშავე ევროკავშირის ბიზნესმენების ძირითადი თხოვნა პოლიტიკოსების მიმართ მდგომარეობდა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების სწრაფ დასრულებაში. რუსეთსა და ევროკავშირს შორის თავისუფალი სავაჭრო ზონის მოთხოვნა ჯერ მხოლოდ მუშავდება, რაც არ უშლის ხელს რუსეთში სულ უფრო მეტი ახალი კომპანიის შესვლას. ეს კომპანიები არა მხოლოდ იყენებენ დიდ რუსულ ბაზარს, არამედ შემოაქვთ ხარისხის საკუთარი სტანდარტები, წარმოებისა და მომსახურების თანამედროვე მეთოდები.

- სავიზო დიალოგის პირველი შესამჩნევი ნაყოფი გახდა 2006 წელს მიღწეული შეთანხმება სავიზო პროცედურების გამარტივებასთან დაკავშირებით. ³ რუსეთისა და ევროკავშირის მოქალაქეებისთვის შემცირდა სავიზო გადასახადის რაოდენობა, ხოლო მთელი რიგი კატეგორიებისთვის გადასახადი სულ გაუქმდა. დადგინდა მრავალჯერადი ვიზების გაცემის შესაძლებლობა და ხელშეწყობის პროცედურები მოგზაურების იმ კატეგორიებისთვის, რომლებიც ასრულებენ საგანმანათლებლო, ჰუმანიტარული ან სამეცნიერო ხასიათის ამოცანებს. მაშინვე დაიდო შეთანხმება რეადმისიის შესახებ, რაც სავიზო საკითხ-

¹ რუსეთისა და ევროკავშირის სამიტი - 28.01.2014 (<http://www.kremlin.ru/news/20113>)

² European Union – DG Trade – Russia: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

³ რუსეთისა და ევროკავშირის შეთანხმება ვიზების გაცემის გამარტივებასთან დაკავშირებით (http://www.russianmission.eu/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf)

ში პროგრესის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. რუსეთში საგრძნობლად გაიზარდა ბიომეტრული პასპორტების გაცემის პრაქტიკა, რომლებზეც 2015 წლიდან თითქმის ანაბეჭდები უნდა დაფიქსირდეს. ეს უვიზო რეჟიმის ყველა შესაძლებლობას ქმნის. დიალოგი უვიზო რეჟიმთან დაკავშირებით მოლაპარაკებების ერთ-ერთი მიმართულებაა. მეორე მიმართულებაა სავიზო პროცედურების გამარტივების ახალი ეტაპი. ახალი გამარტივება საფეხური უნდა გახდეს უვიზო გადაადგილებისკენ და შეიძლება გამოიხატოს მრავალჯერადი ვიზების გაცემის პრაქტიკის არსებით გაფართოებაში.

- რუსეთისა და ევროკავშირის კრიზისული დარეგულირების საკითხებში წინსვლის მიღწევა ყველაზე რთული აღმოჩნდა. ხელშეკრულება სამშვიდობო მისიებში თანამშრომლობის თაობაზე მრავალი წლის მანძილზე წარმოადგენს მოლაპარაკებების საგანს. რუსული მხარე დაჟინებით მოითხოვს შეთანხმების თანასწორუფლებიან ხასიათს – რომ შეთანხმებაში შეტანილ იქნას დებულებები რუსეთის მიერ განხორციელებულ ოპერაციებში ევროკავშირის მონაწილეობის შესაძლებლობის შესახებ. ევროკავშირი, რომელსაც კრიზისული დარეგულირების სფეროში თანამშრომლობის თაობაზე სხვა ქვეყნებთან მთელი რიგი ჩარჩო შეთანხმებები აქვს დადებული, მზად არ არის ამ მხრივ თავის ჩვეულ პრაქტიკას გადაუხვიოს. აზრთა სხვადასხვაობას ხელი არ შეუშლია რუსული ვერტიკალის ჯგუფისთვის 2008-09 წლებში, სპეციალურად დადებული შეთანხმების საფუძველზე მიეღო მონაწილეობა ევროკავშირის ოპერაციის მუშაობაში ჩადის რესპუბლიკასა და ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში, თუმცა ეს ამ სახის ერთადერთ გამოცდილებად დარჩა.

- ფართოვდება რუსეთის სტრუქტურების ევროკავშირის საგანმანათლებლო პროგრამებში მონაწილეობის პრაქტიკა. მოსკოვში რუსეთსა და ევროკავშირის შორის ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე შეიქმნა მოსკოვის საერთაშორისო ურთიერთობების სახელმწიფო ინსტიტუტთან არსებული ევროპული სასწავლო ინსტიტუტი¹. ინსტიტუტი, რომელიც ბრიუგეს ევროპის კოლეჯთან თანამშრომლობით მუშაობს, რუსეთის სამინისტროებისთვის და უწყებებისთვის, ასევე ბიზნესისთვის ამზადებს კადრებს, რომლებმაც იციან ევროპული ინტეგრაციის პროცესის თეორია და პრაქტიკა და მზად არიან ევროკავშირთან სამუშაოდ.

- წელიწადში ორჯერ იმართება რუსეთისა და ევროკავშირის სამიტები (ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან ურთიერთობის პრაქტიკა გულისხმობს მხოლოდ ერთ ყოველწლიურ შეხვედრას უმაღლეს დონეზე). ფუნქციონირებს პარტნიორობის მუდმივი საბჭოს – ევროკავშირის წარმომადგენლების შეხვედრა რუსეთის ცალკეულ მინისტრებთან – რამდენიმე კონფიგურაცია. რამდენჯერმე ჩატარდა ევროკომისიის სრული შემადგენლობის შეხვედრა რუსეთის მთავრობის სრულ შემადგენლობასთან.

რუსეთი, საქართველო და ინტეგრაცია

ორმხრივ ურთიერთობების მდგომარეობის გასაგებად სასარგებლოა რუსეთის მოსახლეობის საქართველოსადმი დამოკიდებულების დინამიკის ნახვა. 2013 წლის ივლისის ბოლოს რუსეთის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ცენტრის მიერ ჩატარებულმა გამოკითხვამ აჩვენა, რომ რუსებმა უფრო პოზიტიურად დაინყეს რუსეთისა და საქართველოს ურთიერთობის შეფასება, ვიდრე 2006 წელს. ასე მაგალითად, 2006 წელს გამოკითხულთა 35-39% აცხადებდა რომ ურთიერთობები დაძაბული იყო, 2013 წელს პროცენტი შემცირდა 22-მდე. 2006 წელს ურთიერთობებს მტრულად აფასებდა 14-18%, ბოლო გამოკითხვის დროს კი – მხოლოდ 5%. არსებითად მეტნი გახდნენ ისინი, ვინც ფიქრობს, რომ რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობები ნორმაშია (24% 2006 წელს და 9% 2013 წელს). ამასთან, მხოლოდ ცოტა იძლევა პოზიტიურ შეფასებას: ურთიერთობების ხასიათს მეგობრულს არქმევს 2%, კეთილმეზობლურს – 4%.²

საინტერესოა გამოკითხვა ჩატარდა რუსეთში 2013 წლის ნოემბერში საქართველოს, როგორც ქვეყნის იმიჯის თაობაზე. პირველ ადგილზე აღმოჩნდა საქართველოს ისეთი დახასიათება, როგორიცაა „მრავალრიცხოვანი კულტურული მიღწევების ქვეყანა“ (გამოკითხ-

¹ ევროპული სასწავლო ინსტიტუტი: <http://eurocollege.ru/>

² რუსეთის ფედერაციასა და საქართველოს შორის ურთიერთობებში შეინიშნება პოზიტიური დინამიკა // რუსეთის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ცენტრი, 30.08.2013 <http://wciom.ru/index.php?id=266&uid=114420>

ულთა 37%). თუმცა, მეორე ადგილას აღმოჩნდა მოსაზრება, რომ საქართველოს გააჩნია არამეგობრული მიზნები რუსეთთან მიმართებაში¹.

2009 წელს რუსების 79% თვლიდა, რომ რუსეთსა და საქართველოს შორის მეგობრული ურთიერთობების განვითარება მაშინდელი მოქმედი პრეზიდენტის მ.სააკაშვილის დროს შეუძლებელი იყო². 2013 წლის ნოემბერში, საქართველოში ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ ჩატარებულმა გამოკითხვამ სხვა სურათი აჩვენა: რუსეთის მოქალაქეების უმეტესობა (56%) მოელის ორ ქვეყანას შორის ურთიერთობების გაუმჯობესებას ახალი პრეზიდენტის გ. მარგველაშვილის დროს.

მოცემული ანგარიშის მიზნებისთვის ყველაზე საინტერესოა რუსეთის მოქალაქეების მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, თუ რა გავლენას მოახდენს საქართველოს შესვლა ნატო-სა და ევროკავშირში რუსულ-ქართულ ურთიერთობებზე. სრულად მოგვყავს აღნიშნული გამოკითხვის მონაცემები, რომელიც ჩატარდა 2013 წლის 2-3 ნოემბერს³:

როგორ ფიქრობთ, მოახდენს თუ არა საქართველოს ნატო-ში განწევრიანება გავლენას მის ურთიერთობებზე რუსეთთან, და თუ მოახდენს, როგორ? (დახურული კითხვა, ერთი პასუხი)							
	ყველა გამოკითხული	მოსკოვი და სანქტ-პეტერბურგი	ქალაქები მილიონ ადამიანზე მეტი მოსახლეობით	500 ათასზე მეტი	100 - 500 ათასი	100 ათასზე ნაკლები	სოფლები
კი, მოახდენს გავლენას, ხელს შეუწყობს საქართველოსა და რუსეთს შორის ურთიერთობების გაუმჯობესებას	13	6	17	21	9	12	15
კი, მოახდენს გავლენას, ხელს შეუწყობს საქართველოსა და რუსეთს შორის ურთიერთობების გაუარესებას	44	56	33	35	48	39	48
არ მოახდენს გავლენას	28	21	35	26	23	33	28
მიჭირს პასუხის გაცემა	15	17	14	18	20	16	9

როგორ ფიქრობთ, მოახდენს თუ არა საქართველოს ევროკავშირში განწევრიანება გავლენას მის ურთიერთობებზე რუსეთთან, და თუ მოახდენს, როგორ? (დახურული კითხვა, ერთი პასუხი)							
	ყველა გამოკითხული	მოსკოვი და სანქტ-პეტერბურგი	ქალაქები მილიონ ადამიანზე მეტი მოსახლეობით	500 ათასზე მეტი	100 - 500 ათასი	100 ათასზე ნაკლები	სოფლები
კი, მოახდენს გავლენას, ხელს შეუწყობს საქართველოსა და რუსეთს შორის ურთიერთობების გაუმჯობესებას	17	11	21	28	14	14	19
კი, მოახდენს გავლენას, ხელს შეუწყობს საქართველოსა და რუსეთს შორის ურთიერთობების გაუარესებას	29	42	26	23	31	23	32
არ მოახდენს გავლენას	36	29	41	28	32	44	36
მიჭირს პასუხის გაცემა	18	19	12	21	23	19	13

¹ „კულტურის, ტრადიციებისა და ... ანტირუსული მიზნების ქვეყანა? ჩვენი წარმოდგენები საქართველოზე“ // რუსეთის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ცენტრი, პრეს-გამოშვება № 2503 თ 30.01.2014 <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114694>

² „საკაშვილი არ არის საქართველოსთვის!“ // რუსეთის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ცენტრი, პრეს-გამოშვება № 1289 თ 12 августа 2009 года <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=12260>

³ „რუსეთი-საქართველო: ორმხრივ ურთიერთობების რეალობები და პერსპექტივები, პრეს-გამოშვება“ // რუსეთის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ცენტრი, პრეს-გამოშვება №2461 <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114614>

გამოკითხულთა ყველაზე დიდი ნაწილი თვლის, რომ საქართველოს განვითარება როგორც ევროკავშირში, ისე ნატო-ში, უფრო მეტად ხელს შეუწყობს ორმხრივი ურთიერთობების გაუარესებას. ამასთან, ევროკავშირში განვითარებასთან დაკავშირებით ეს მაჩვენებელი უფრო ნაკლებია. ამას გარდა, გამოკითხულთა ყველაზე დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირთან შეერთება არანაირად არ აისახება საქართველოსა და რუსეთის ურთიერთობებზე, რაც შეიძლება ჩაითვალოს დადებით ნიშნად, რადგან რუსეთის საზოგადოებრივი მოსაზრება საგარეოპოლიტიკურ საკითხებთან მიმართებაში, როგორც წესი, საკმაოდ ზუსტად ასახავს რუსეთის ოფიციალურ მოსაზრებას.

რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობების დრამატული განვითარება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ამ ურთიერთობების უშუალო მონაწილეებისთვის, არამედ მთელი რიგი მესამე ქვეყნებისთვისაც. ყურადღებას იქცევს დესტაბილიზაციის საფრთხე და რეგიონში წარმოქმნილი შეზღუდვები აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის გაურკვეველ მდგომარეობასთან დაკავშირებით. ევროკავშირი მთელი სერიოზულობით ეკიდება სამხრეთ კავკასიაში მიმდინარე მოვლენებს. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია – საერთაშორისო წარმომადგენლობის ერთადერთი შემორჩენილი ფორმაა 2008 წლის ომის ზონაში.

საქართველოში 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისა და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგების მიხედვით ახალი ხელისუფლების ფორმირების დასრულებამდე რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობებში პროგრესის იმედს საფუძველი არ გააჩნდა. არჩევნებზე გამარჯვებულმა კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ კონსტრუქციული პოზიცია დაიჭირა რუსეთის საკითხთან დაკავშირებით და უკვე მიაღწია შესამჩნევ წარმატებებს. მიმდინარეობს სავაჭრო-ეკონომიკური თანამშრომლობისა და სატრანსპორტო კომუნიკაციის აღდგენა. რუსეთის მხარე არ გამოირიცხავს პროგრესს საქართველოს მოქალაქეებისთვის ვიზების გაცემის მტკიცებულ საკითხში. თუმცა, როგორც ჩანს, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ამჟამინდელი სტატუსის შენარჩუნების პირობებში, რომლებსაც რუსეთი დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარებს, სრული ნორმალიზება არ მოხდება. ევროკავშირის ქვეყნები ამის საპირისპიროდ, ეჭვქვეშ არ აყენებენ საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას. პირდაპირი ეკონომიკური წინააღმდეგობების არარსებობის პირობებში რუსეთი და ევროკავშირი გამიჯნული არიან პოლიტიკურად. ევროკავშირი არ იწონებს იმ მხარდაჭერას, რომელსაც რუსეთი უწევს აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთს, პროტესტს გამოთქვამს მიმდინარე „ბორდერიზაციის“ პროცესის წინააღმდეგ. რუსეთი, თავის მხრივ, მთლიანობაში ნეიტრალურად აფასებს ევროკავშირის ყოფნას რეგიონში, ამავედროულად მტკიცებულად რეაგირებს საქართველოსა და დასავლეთის ქვეყნებს შორის სამხედრო თანამშრომლობის განვითარებაზე.

ჩამოყალიბებული გამოუვალი მდგომარეობა, რომელშიც ურთიერთობის განვითარებით დაინტერესებულ მხარეებს არ შეუძლიათ დატოვონ ადრე დაკავებული პრინციპული პოზიციები, როგორც ჩანს, ახლო მომავალში არსებით ცვლილებებს არ განიცდის. შესაბამისად, ასოცირების შეთანხმება, რომლის ხელისმონერასაც თბილისი 2014 წელს გეგმავს, განხორციელდება სწორედ ამ რთულ პირობებში, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთზე რუსეთის მნიშვნელოვანი გავლენის შენარჩუნებისას. პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში რუსეთის ხელისუფლებას შეეძლო დაერწმუნებინა აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი წასულიყო თბილისთან თანამშრომლობაზე, რომელიც არ შეეხებოდა მათი სტატუსის საკითხს, მაგრამ ასოციაციის ხელშეკრულების პოტენციალის მაქსიმალური რეალიზების საშუალებას შექმნიდა. როგორც აჩვენებს რუსეთსა და საქართველოს შორის შეთანხმებები რუსეთის მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში განვითარებასთან დაკავშირებით, მრავალ შემთხვევაში ტექნიკური და ორგანიზაციული გადაწყვეტილებები შეიძლება არასრული იურიდიული და პოლიტიკური განსაზღვრულობის პირობებშიც კი მუშაობდეს. მაგრამ პოლიტიკური ნების საკვანძო ფაქტორის უზრუნველყოფა, როგორც ჩანს, ვერ მოხერხდება, შესაბამისად, აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი არ მიიღებენ მონაწილეობას ასოცირების შეთანხმების განხორციელებაში. ეკონომიკურად ეს წარმონაქმნები გაცილებით მცირედით არიან დაკავშირებული თბილისთან ვიდრე, მაგალითად, კიშინიოვი ან ტირასპოლი, შესაბამისად, აქ მოსალოდნელია, რომ ასოცირების შეთანხმება არ გამოიწვევს არსებით პრაქტიკულ პრობლემებს, მაგრამ ასევე არც შეცვლის აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის

საქართველოსგან თვითიზოლაციის კურსს. ამავდროულად, შეიძლება იმის ვარაუდი, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში ასოცირების შეთანხმება დაეხმარება საქართველოს მის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ განვითარებაში, რაც ნელ-ნელა შეცვლის სოხუმისა და ცხინვალის წარმოდგენებს გარშემო სინამდვილესთან და განვითარების მათთვის ხელმისაწვდომ მექანიზმებთან დაკავშირებით.

რუსეთის შედარებით მშვიდი რეაქცია საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ურთიერთობების განვითარებაზე შეიძლება შეიცვალოს, თუკი ჩიხიდან გამოვა თბილისის ნატო-ს მიმართულებით მოძრაობის პროცესი. ჩრდილოატლანტიკური ალიანსის გაფართოება რუსეთის მიერ აღიქმება როგორც ცალსახად ნეგატიური მოვლენა და მისი შეჩერებისთვის მნიშვნელოვანი ძალისხმევა იქნება გამოყენებული. ამ შიშის თვალნათლივ ჩვენება შეიძლება 2014 წლის იანვარში სახელმწიფო დუმის საერთაშორისო საქმეების კომიტეტის თავმჯდომარის ა. პუშკოვის მოსაზრებით ნატო-ში მოლდოვას პერსპექტივების თაობაზე. პუშკოვი მიიჩნევს, რომ მოლდოვა განიხილავს ასოცირების შეთანხმებას, როგორც ნატო-ში ინტეგრაციის პირველ ფაზას და რომ, მისი ინფორმაციით, კიშინიოვი ფარულ მოლაპარაკებებს აწარმოებს ალიანსში განევრიანების შესახებ¹. ასეთ აღქმასთან დაკავშირებული პრობლემების დადებითად მოგვარება შეუძლებელია მხოლოდ რუსეთისა და მოლდოვას ან საქართველოს შორის დიალოგის განვითარებით, რუსეთსა და ნატო-ს შორის ურთიერთობების არსებითი ცვლილებების გარეშე, რომლებიც ჯერ კიდევ სიფრთხილეს იჩენენ ერთმანეთის წინაშე. უფრო მეტიც, უკრაინის კრიზისის გათვალისწინებით, ამ საკითხში საგრძნობი ნეგატიური დინამიკაა მოსალოდნელი.

ასოცირების შეთანხმება რუსეთის ქალაქფლებრივ დისკურსში

რუსეთში გაცხოველებული დისკუსიები მიმდინარეობდა უკრაინასთან ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის ეკონომიკური შედეგების შესახებ, გაცილებით ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა მოლდოვას, საქართველოსა და ასოცირების შეთანხმების ბედი მცირედით და ზედაპირულად შუქდებოდა.

2013 წლის ოქტომბერში კითხვაზე, მოახდენს თუ არა გავლენას უკრაინის მიერ ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ხელისმოწერა რუსეთთან ორმხრივ ურთიერთობებზე, ვლადიმერ პუტინმა დანვრილებით ჩამოთვალა ეკონომიკურ სფეროში არსებული მრავალრიცხოვანი პრობლემები, რომლებიც შეიძლება წარმოიქმნას, და ამასთან დასძინა: „მაგრამ დარწმუნებული ვარ ჩვენ არანაირი პრობლემა არ გვექნება პოლიტიკურ სფეროში“².

ასოცირების შეთანხმებაზე, ისევე როგორც საბაჟო კავშირის შესახებ რუსეთის ოფიციალური მოსაზრების ყველაზე თვალშისაცემი გამომხატველი გახდა რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის მრჩეველი, ეკონომისტი სერგეი გლაზიევი. გლაზიევი მიიჩნევს, რომ ეს დოკუმენტი მნიშვნელოვნად შეზღუდავს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ იმ ქვეყნების სუვერენიტეტს, რომლებიც მის ხელისმოწერას აპირებენ, და ალტერნატივის სახით სთავაზობს საბაჟო კავშირში შესვლას. ის თავის პოზიციას უკრაინის მაგალითზე შემდეგნაირად ხსნის: „ამ შეთანხმებაში უკრაინა უკვე არ განახორციელებს არავითარ ქმედებებს სავაჭრო პოლიტიკაში, რადგან ის სრულიად მორჩილად, მთლიანად ყველაფერს გადასცემს ევროკავშირს. ჩვენ არ ვგრიხავთ ხელებს. ჩვენ ვამბობთ – შემოდით ჩვენთან საბაჟო კავშირში თანაბარი უფლებებით. ჩვენ ხმათა აბსოლუტური თანასწორობა გვაქვს. ჩვენთან არც ისე დიდ ბელორუსს, გიგანტური რუსეთსა და პატარა სომხეთსაც, რომელიც ახლა გვიერთდება, თანაბარი უფლებები, ხმათა თანაბარი რაოდენობა აქვთ“³.

მოლდოვას მიერ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის მომავალთან დაკავშირებით ვ. პუტინმა საერთაშორისო სადისკუსიო კლუბ „ვალდაის“ სხდომაზე 2013 წლის სექტემბერში ახსნა რუსეთის ქმედებების ლოგიკა:

¹ პუშკოვი: მოლდოვა საიდუმლო მოლაპარაკებებს აწარმოებს ნატო-სთან ალიანსში ინტეგრაციასთან დაკავშირებით // РИА Новости, 15.01.2014 <http://ria.ru/world/20140115/989374522.html>

² განცხადება პრესისთვის და კითხვებზე პასუხები ჟურნალისტებისთვის აზია-წყნარი ოკეანის ეკონომიკური თანამშრომლობის სამიტის დასრულების შემდეგ // რუსეთის პრეზიდენტის ოფიციალური საიტი, 2013 წლის 8 ოქტომბერი. <http://www.kremlin.ru/transcripts/19382/print>

³ ინტერვიუ სერგეი გლაზიევთან // ეხო მოსკვი, 07.09.2013 <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1149900-echo/>

„ხელს მოანერგენ, ღმერთმა დალოცოს, მოლდოველი მეთაურები ამ დოკუმენტს, შემოვა მოლდოვას ბაზარზე იაფი და ხარისხიანი იტალიური და ფრანგული ღვინო. სად წავა მოლდოველი ღვინო? ამასთან, განსაზღვრულ ტექნიკურ რეგლამენტებსაც აიღებენ, რომლებიც შეუსაბამობა ჩვენს რეგლამენტებთან. სხვა წესებია. არის ზოგიერთი საკითხები, რომლებიც ავტომატურად მიიღება არა თავად მოლდოვაში, ეკონომიკის სფეროში, არამედ ევროკავშირის, ევროკომისიის მიერ. და ეს ავტომატურად გავრცელდება მოლდოვაზე. მთელი ეს საქონელი წამოედინება ჩვენსკენ – ეს პირველი.

და მეორე: ჩვენ ჯერ კიდევ გვაქვს ეჭვი, რომ იგივე მოლოდინი ან უკრაინული საქონლის სახით ჩვენთან შემოვა მესამე ქვეყნების საქონელი. აი რა გვანუხებს. აქ არაფერია დაკავშირებული გადწყვეტილების მიღების სუვერენულ უფლებაზე ზენოლის მცდელობასთან. ჩვენ უბრალოდ მოვუწოდებთ ნახონ ყველაფერი, დაითვალონ. ხოლო თუკი კოლეგები მიიჩნევენ, რომ ჩვენი არგუმენტები არამყარია, მოვუწოდებთ არ განაწყენდნენ ჩვენზე იმის გამო, თუკი იძულებული ვიქნებით, საკუთარი ინტერესების დასაცავად, გარკვეული შეზღუდვები დავანესოთ. არაფერი არ არის ამაში უჩვეულო, ეგოისტური. ჩვენ უნდა ვიფიქროთ ჩვენს საკუთარ ეროვნულ ინტერესებზე ეკონომიკის სფეროში“¹.

ადრე იგივე დამოკიდებულებას გამოხატავდა რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრი ს. ლავროვი, რომელიც მიუთითებდა, რომ რუსეთისთვის მნიშვნელოვანია ასოცირების შეთანხმების ძალაში შესვლის ეკონომიკური შედეგებისა და დსთ-ს ქვეყნებში თავისუფალი სავაჭრო ზონის ფარგლებში ორმხრივ ურთიერთობებსა და თანამშრომლობაზე ახალი პირობების გავლენის გაგება. ამასთან ლავროვმა მიუთითა აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით რუსი და მოლდოველი ექსპერტების კონსულტაციის აუცილებლობაზე. საუბარი არ იყო არავითარ სანქციებზე ან საპასუხო ქმედებებზე რუსეთის მხრიდან, საგარეო საქმეთა მინისტრმა აღნიშნა, რომ შეთანხმებაზე ხელის მოწერა მოლდოვას სუვერენული არჩევანია².

სახელმწიფომდივანმა, საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე გრიგორი კარასინმა 2014 წლის 12 თებერვლის ინტერვიუში კითხვაზე მოლდოვეთის მიერ ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებაზე ხელის მოწერასთან დაკავშირებით სიტყვასიტყვით შემდეგი უპასუხა: „ექსპერტების უმეტესობა თანხმდება, რომ საგარეოპოლიტიკური და საგარეოეკონომიკური ვექტორების განსხვავება – კიშინიოვის დაახლოება ევროკავშირთან და ევრაზიულ ინტეგრაციასთან შეერთების გზების ძიება ტირასპოლის მხრიდან – დნესტრის ორ ნაპირს შორის ურთიერთობების გაუმჯობესების დამატებითი და საკმაოდ მნიშვნელოვანი დაბრკოლება ხდება. ამასთან, დნესტრისპირეთის პრობლემამ აჩვენა, რომ „ხელების გადაგრეხვის“, მისი „დაჩქარებული“ გადაჭრის ნებისმიერი გათვლა წარუმატებლობისთვისაა განწირული. არ არსებობს მხარეებს შორის მყარი სიცოცხლისუნარიანი კომპრომისის ალტერნატივა, რომლის ძიებასაც, გარანტიისა და შუამავლის სახით რუსეთი თანმიმდევრულად ცდილობს „5+2 ფორმატის მოლაპარაკებებში“³. მთლიანობაში დნესტრისპირეთის კონფლიქტთან დაკავშირებით კარასინი იმ აზრზეა, რომ ეს, უპირველესყოვლისა, კონფლიქტის მხარეებს შორის არსებული პრობლემაა, სწორედ მხარეები არიან პასუხისმგებელი მის დარეგულირებაზე, ხოლო რუსეთი მზადაა „ამას ხელი შეუწყოს“.

იგივე საკითხთან დაკავშირებით უფრო მკაცრი განცხადება გააკეთა მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილემ და დნესტრისპირეთში პრეზიდენტის სპეციალურმა წარმომადგენელმა დიმიტრი როგოზინმა, რომლის აზრითაც, მოლდოვეთის მიერ ასოცირების შეთანხმების ხელის მოწერამ შეიძლება გამოიწვიოს გაყინული კონფლიქტის განახლება, თუკი ევროკავშირთან მოლაპარაკებებისას არ იქნება გათვალისწინებული დნესტრისპირეთის მოსაზრება⁴. როგოზინის სიტყვებზე კომენტარის გაკეთებისას, ევროკავშირში რუსეთის

¹ საერთაშორისო სადისკუიო კლუბ „ვალდაი“-ს სხდომა // რუსეთის პრეზიდენტის ოფიციალური საიტი, 2013 წლის 19 სექტემბერი. <http://www.kremlin.ru/news/19243>

² რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრის ს.ვ. ლავროვის გამოსვლა და კითხვებზე პასუხი პრემიერ მოლდოვას რესპუბლიკის მინისტრის მოადგილესთან, საგარეო საქმეთა და ევროპული ინტეგრაციის მინისტრთან ნ. გერმანთან მოლაპარაკებების შედეგებზე ერთობლივი პრეს-კონფერენციას, მოსკოვი, 2013 წლის 24 ივლისი. http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/2652EC829DEFF0EB44257BB2004FEDC8?OpenDocument

³ რუსეთის ფედერაციის საგარეო საქმეთა სამინისტრო: ჩვენ უფრო მოქნილად ვუდგებით საქართველოს მოქალაქეებისთვის ვიზის გაფორმების საკითხს // რია ნოვოსტი, 12.02.2014 <http://ria.ru/interview/20140212/994487063.html>

⁴ როგოზინი უკრაინის ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ: „ეს იგივეა რომ მისაღებში იჯდე“ // რია ნოვოსტი, 12.11.2013 <http://ria.ru/politics/20131112/976414522.html>

მუდმივმა წარმომადგენელმა ვლადიმერ ჩიჟოვმა განაცხადა, რომ ეს მხოლოდ და მხოლოდ ვიცე-პრემიერის პირადი მოსაზრებაა, და არა რუსეთის ოფიციალური პოზიცია¹. ზომიერი და ხისტი პოზიციების თანაარსებობა, რომელთაგან თითოეული შეიძლება იქნას გაგებულ-ლი როგორც რუსეთის სახელმწიფო მიმართულება, რუსეთის საგარეო პოლიტიკაში გამონაკლისიდან წესად იქცევა. ასეთი ტაქტიკური სვლა ხელს არ უწყობს კომპრომისების ძიებას. რუსეთის მიმართ კრიტიკულად განწყობილი ანალიტიკოსები საკუთარ განხილვებში ამჯობინებენ დაეყრდნონ უფრო ხისტ პოზიციებს, და არ ამჩნევენ დიალოგის სივრცეს, რომელიც ჩნდება უფრო ზომიერი განცხადებების კონტექსტში.

ევრაზიული პროექტი

რუსეთის, ბელორუსისა და ყაზახეთის საბაჟო კავშირი, რომელიც 2010 წლიდან ფუნქციონირებს, როგორც იგეგმებოდა, უნდა გარდაქმნილიყო ევრაზიის ეკონომიკურ კავშირად 2015 წლის დასაწყისში. ინსტიტუციური საფუძვლების შეცვლის პარალელურად მიმდინარეობს საინტეგრაციო პროცესის გაფართოება, რომელსაც შეიძლება შეუერთდნენ სომხეთი და ყირგიზეთი. პროექტის საერთო ეფექტურობაზე დასკვნების გამოტანა ჯერ ნაადრევია, მაგრამ სულ მცირე საბაჟო კავშირი, რომელსაც ადმინისტრირებას უწევს ევრაზიის ეკონომიკური კომისია, საერთაშორისო ვაჭრობის მონაწილეებისთვის ყოველდღიურ რეალობად იქცა. საბაჟო კავშირის გაფართოებას, მართალია მხარს უჭერენ მონაწილე ქვეყნები, მაგრამ ამას თან სდევს მრავალრიცხოვანი სირთულეები. საბაჟო კავშირის დამფუძნებელი ქვეყნები სწრაფი გაფართოების პირობებში დგანან საფრთხის წინაშე, რომ გარკვეულ ეტაპზე დაკარგავენ კონტროლს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შემადგენლობაში დასახელებული სომხეთისა და ყირგიზეთის ჩართვაც კი არაა მარტივი ამოცანა საბაჟო კავშირისთვის.

ევრაზიული პროექტის კონსტრუქცია თანამედროვე მსოფლიოსთვის საკმაოდ ჩვეულია. მსოფლიოს თითოეულ ნაწილში ქვეყნები ქმნიან ინტეგრაციულ დაჯგუფებებს, რომლებიც საშუალებას აძლევთ აღმოფხვრან ვაჭრობის ზედმეტი დაბრკოლებები და მიიღონ სარგებელი უფრო მჭიდრო თანამშრომლობისგან. უმეტეს შემთხვევაში ასეთი გაერთიანებები არც კი ისახავენ მიზნად ინტეგრაციის იმ დონესთან მიახლოებას, რასაც აჩვენებს ევროკავშირი. ანალოგიურად, ევრაზიული საინტეგრაციო პროექტის უზარმაზარი გეოგრაფიული არეალის მიუხედავად, მისი შინაარსი შორეულ პერსპექტივაშიც კი არსებითად უფრო მოკრძალებული იქნება ვიდრე ევროკავშირის მიღწევებია. უკვე მონაწილე ყაზახეთი და ბელორუსი პროექტში პოლიტიკური კომპონენტის ჩართვის წინააღმდეგ გამოდიან. არ მიმდინარეობს საუბარი ერთიან ვალუტაზე, ხოლო სამი მონაწილიდან ორის ეკონომიკის მოცულობა არ იძლევა საბაჟო კავშირის გლობალურ მნიშვნელობაზე საუბრის საშუალებას.

პოსტსაბჭოთა სივრცეში მზარდი არასტაბილურობის პირობებში, უკრაინული კრიზისის კონტექსტში საბაჟო კავშირის განვითარების დინამიკა შესაძლოა კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად დაეცეს. საგარეო პარტნიორი ქვეყნების უმეტესობისთვის საბაჟო კავშირის საქმიანობა ნიშნავს მხოლოდ საბაჟო პროცედურების გაერთიანებას და, დღესდღეობით, გადასახადის შედარებით მაღალ ხარისხს. პროტექციონისტულ მოდელში იმედგაცრუებამ შესაძლოა გარკვეულ მომენტში შეცვალოს საბაჟო კავშირის ქვეყნების პოლიტიკა ამ მხრივ, მაგრამ ამგვარი ცვლილების წინასწარ განსაზღვრა შეუძლებელი ჩანს.

ს. გლაზიევი ერთ-ერთი გამოსვლის დროს გააკეთა შემოთავაზება, რომ რუსეთსა და საქართველოს შორის არსებული წინააღმდეგობები აღმოიფხვრას სწორედ საბაჟო კავშირის მექანიზმების დახმარებით: „იმისათვის რომ მოიხსნას ბარიერები საქართველოსა და სამხრეთ ოსეთს, საქართველოსა და აფხაზეთს შორის, საჭიროა საბაჟო კავშირში შესვლა. თუ საქართველო ამას გააკეთებს, ჩვენ მოგვეხსნება საბაჟო კონტროლი საზღვარზე. ახლა კი საქმე იქამდე მიდის, რომ რუსეთ-აფხაზეთის საზღვარზე დგას უცხოური (მგონი შვეიცარიული) კომპანია და ასრულებს ქართული საბაჟოს ფუნქციებს, აკონტროლებს რა

¹ კიშინიოვის მიერ ევროკავშირთან შეთანხმებაზე ხელის მონერას მოყვება პრობლემები, რომელთა მოგვარების გზებზე ჯერ გაურკვეველია, მიიჩნევა რუსეთის მუდმივი წარმომადგენელი // ინტერფაქსი, 14.01.2014 <http://www.interfax.ru/world/351298>

ტვირთის გადაადგილებას. ეს ყველაფერი ჩვენ არ გვჭირდება. ჩვენ უნდა დავსხდეთ მოლაპარაკებების მაგიდასთან იმისათვის რომ განვიხილოთ საქართველოს ევრაზიის საინტეგრაციო პროცესში დაბრუნების საკითხები¹. თუმცა, ეს მიდგომა არარეალისტური ჩანს, რადგან არ ითვალისწინებს საკითხის პოლიტიკურ მხარეს, არა მხოლოდ მოსკოვსა და თბილისს შორის, არამედ თბილისსა და სოხუმს, და თბილისსა და ცხინვალს შორის.

საქართველოსთვის, რომელიც რუსეთისგან გადაუჭრელი პოლიტიკური წინააღმდეგობებით არის დაშორებული, საბაჟო კავშირში მონაწილეობასთან დაკავშირებით საკითხი არ დგას. საქართველოს გეოგრაფიული მდებარეობისა და რუსეთის მიერ ვაჭრობაზე დაწესებული შეზღუდვების ისტორიის გათვალისწინებით საეჭვოა იმის მოლოდინი, რომ ქართულ ხელისუფლებას ექნება საბაჟო კავშირზე ორიენტირებული როგორც თუნდაც სასურველ საგარეო სავაჭრო პარტნიორზე. უფრო მოსალოდნელია, რომ სახეზე იქნება საგარეო ვაჭრობის საქმიანობის დივერსიფიკაციის მცდელობა, რისთვისაც საქართველოს შეუძლია გამოიყენოს საკმაოდ მომგებიანი გეოგრაფიული მდებარეობა – გასასვლელი პორტებზე, თურქეთის ბაზარზე და ენერგომატარებლების მინოდების გზებზე.

ჰიპოთეტურად შეიძლება ვივარაუდოთ რუსეთის თანხმობა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ევრაზიულ პროექტთან მიერთებასთან დაკავშირებით. თუმცა, ასეთი ნაბიჯი საბოლოოდ მოახდენდა აღნიშნული გაერთიანების იზოლირებას გარე სამყაროსთან ფორმალურ კონტაქტებისგან. დღესაც კი ბელორუსის მონაწილეობა, რომელიც ევროკავშირის სანქციების ობიექტია, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობაა საბაჟო კავშირსა და ევროკავშირს შორის სამუშაო ურთიერთობების დალაგების გზაზე. ამის სანაღმდეგოდ, საბაჟო კავშირის, როგორც ეკონომიკური პროექტის წარმატება მოითხოვს ამ გაერთიანების საერთაშორისო აღიარების გაფართოებას.

მთლიანად არ შეიძლება გამოირიცხოს ევრაზიული პროექტის დახურვის შესაძლებლობა, მონაწილეებს შორის ამა თუ იმ წინააღმდეგობების გათვალისწინებით. თუმცა ამას არსებითი მნიშვნელობა შეიძლება გააჩნდეს პირველ რიგში თავად მონაწილეებისთვის, და არა საგარეო პარტნიორებისთვის, რომელთა ბიზნესიც იღებს გადაწყვეტილებას რუსეთთან, ბელორუსთან ან ყაზახეთთან თანამშრომლობის თაობაზე არა მათი საბაჟო კავშირისადმი მიკუთვნებულობიდან გამომდინარე, არამედ მოგებისა და საქმიან აქტივობებთან მიმართებაში ამ ქვეყნების სახელმწიფო პოლიტიკის გათვალისწინებით.

ევროპა და ევრაზია – პროექტების თავსებადობა

ევროკავშირსა და საბაჟო კავშირს შორის განსხვავებებზე საუბრისას ყველაზე ხშირად ყურადღებას ამახვილებენ მონაწილეების განსხვავებულ პოლიტიკურ მოწყობაზე. თუმცა, მეორე პროექტი განვითარების ისეთ სტადიაზეა, სადაც ევრაზიული ეკონომიკური კომისიის ფარგლებში ტექნოკრატიული სამუშაო პოლიტიკას სჭარბობს. შესაბამისად, შეიძლება ვიმედოვნოთ იმ ტექნიკური პრობლემების მოგვარება, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას ევროპული და ევრაზიული ინტეგრაციის გადაკვეთისას, ექსპერტული დიალოგებისა და მესამე ქვეყნების ევრაზიული ეკონომიკური კომისიასთან პირდაპირი კავშირის გზით. ევროკავშირს არ უადვილდება გადაწყვეტილების მიღება საბაჟო კავშირთან ურთიერთობების დამყარების თაობაზე, მაგრამ მას შემდეგ რაც ევრაზიული ეკონომიკური კომისიისა და მესამე ქვეყნების ევრაზიული ეკონომიკური კომისიასთან პირდაპირი კავშირის გზით. ევროკავშირს არ უადვილდება გადაწყვეტილების მიღება საბაჟო კავშირთან ურთიერთობების დამყარების თაობაზე, მაგრამ მას შემდეგ რაც ევრაზიული ეკონომიკური კომისიისა და მესამე ქვეყნების ევრაზიული ეკონომიკური კომისიასთან პირდაპირი კავშირის გზით.

რუსეთი და ევროკავშირი ხანგრძლივი დროის განმავლობაში აწარმოებენ დიალოგს ტექნიკური სტანდარტების თაობაზე. ევროკავშირის სტანდარტების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც არ ეწინააღმდეგება რუსულ პირობებს, პირდაპირ გამოიყენება რუსეთის მიერ ან საფუძვლად ედება რუსულ ნორმებს. პრაქტიკაში არ შეინიშნება გადაულახავი შეუსაბამობა საბაჟო კავშირისა და ევროკავშირის სავაჭრო-ეკონომიკურ პრაქტიკებს შორის. ბიზნესი მზარდი ინტენსივობით იყენებს არსებულ სავაჭრო მარშრუტებს. უფრო რთულს წარმოად-

¹ სერგეი გლაზიევი: „ვის ჭირდება ახალი ტრაგედიები?“ გაზეთი „სუბოტა“, 23.10.2013 <http://www.subbota.com/actual/theme/interview/2028-sergej-glazev-qkomu-nuzhny-novye-tragediiq.html>

გენს ევროკავშირსა და საბაჟო კავშირს შორის სანარმოო თანამშრომლობის დამყარება, თუმცა თავად საბაჟო კავშირის ქვეყნები არიან დაინტერესებული იმით, რომ შექმნან საშუალებები თანამშრომლობის ამ ფორმისთვისაც.

ევროპული ეკონომიკური ზონისგან გამოცალკევებული საბაჟო კავშირის ეკონომიკური სივრცის არსებობის გაცხადებული არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მისცეს ქვეყნებს, რომლებიც ჩამორჩებიან ყველაზე განვითარებულ ეკონომიკებს, საშუალება, მოემზადონ კონკურენტული ბრძოლისთვის მანამდე, სანამ მასში ჩაერთვებიან. შესაბამისად, საბაჟო კავშირების ეკონომიკების ზრდასთან ერთად მოსალოდნელია, რომ პროტექციონიზმის მათთვის მისაღები ხარისხი დაუახლოვდება ევროკავშირის პრაქტიკებს. დაახლოების ფორმალური ჩარჩოს შექმნა – სავარაუდოდ, ევროკავშირსა და საბაჟო კავშირს შორის თავისუფალი ვაჭრობის ზონა – საჭიროებს მანამდე საბაჟო კავშირის ყველა წევრის მიერთებას მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან, რასაც გარკვეული დრო დასჭირდება. რუსეთსა და ევროკავშირს შორის არსებული პოლიტიკური დაძაბულობა, რომელმაც პიკს მიაღწია უკრაინული კრიზისის დროს, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში შენარჩუნდება საბაჟო კავშირთან დაკავშირებული საკითხების გადანყვეტისას.

ევროკავშირსა და საბაჟო კავშირს შორის მნიშვნელოვან გამაერთიანებელ საწყისად შეიძლება იქცეს სწრაფვა უფრო თანამედროვე, ეფექტური ტექნოლოგიების გამოყენებისკენ, რაც საშუალებას იძლევა შემცირდეს სავაჭრო ხარჯები, გაუმჯობესდეს ბიზნეს-კლიმატი და მოხდეს ინვესტიციების მოზიდვის უზრუნველყოფა. საბაჟო კავშირის ქვეყნებში მოდერნიზაციის სტრატეგიის რეალიზება დროთა განმავლობაში მათგან მოითხოვს სულ უფრო ახალ ცვლილებებს პოლიტიკაში, პოლიტიკური სისტემების დაახლოებას მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნების მაგალითებთან, რაც ასევე შექმნის ევროკავშირთან თანამშრომლობის ახალ შესაძლებლობებს.

მაგრამ თავსებადობის გზაზე კვლავ ნარჩუნდება მრავალი დაბრკოლება. „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ქვეყნები, და ასევე თავად ევროკავშირის წევრები შიშობენ, რომ რუსეთი ჩაერევა საქართველოსა და მოლდოვას მიერ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის პროცესში, რასთან დაკავშირებითაც რუსეთ-ევროკავშირის სამიტზე 2014 წლის იანვარში ევროკავშირმა მოუწოდა რუსეთს არ მოახდინოს ზენოლა ამ ქვეყნებზე¹. ამავდროულად სამიტის მსვლელობისას მიღწეულ იქნა შეთანხმებები, რომ რუსეთი და ევროკავშირი ჩაატარებენ ორმხრივ კონსულტაციებს ექსპერტების დონეზე „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ თაობაზე რუსეთის შემფოთებასთან დაკავშირებით², რაც, რუსეთის ოფიციალური განცხადებების მიხედვით, მხოლოდ და მხოლოდ ეკონომიკას უკავშირდება.

ევროკავშირის პოზიცია ევროკავშირისა და საბაჟო კავშირის თავსებადობის შესახებ უფრო ხშირად ცხადდებოდა მას შემდეგ რაც უკრაინამ ვილნიუსის სამიტზე უარი განაცხადა ხელი მოეწერა შეთანხმებაზე და ამას მოყვა კრიზისი ქვეყანაში. გასაგებია, რომ ქვეყანას არ შეუძლია ერთდროულად მიაღწიოს შეთანხმებას თავისუფალ სავაჭრო ზონაზე ევროკავშირთან და საბაჟო კავშირში განწევრიანებასთან დაკავშირებით, რადგან ამ შემთხვევაში თავისუფალი სავაჭრო ზონის შესახებ უნდა შეთანხმდეს მთელი საბაჟო კავშირი. მაგრამ დსთ-ს არსებულ თავისუფალ სავაჭრო ზონაში მონაწილეობა სავსებით თავსებადია ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერასთან. სწორედ ამას გულისხმობდა 2014 წლის თებერვალში რუსეთში ევროკავშირის წარმომადგენლობის მეთაური ვიგაუდას უშაცკასი, როდესაც ამბობდა, რომ „ასოცირების შეთანხმება, მათ შორის შეთანხმებები თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ევროკავშირსა და მის პარტნიორებს შორის, როგორცაა მოლდოვა, საქართველო და უკრაინა, სავსებით თავსებადია რუსეთსა და ამ ქვეყნებს შორის არსებულ სავაჭრო შეთანხმებებთან“³. ევროპელმა დიპლომატმა შემოიტანა წინადადება, დაფიქრებულიყვნენ, თუ როგორ გაეხადათ „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ და საბაჟო კავშირი უფრო თავსებადი.

¹ ევროკავშირმა მოუწოდა რუსეთს არ მოახდინოს ზენოლა საქართველოსა და მოლდოვაზე ასოცირების საკითხში // რია ნოვოსტი, 05.02.2014 <http://ria.ru/world/20140205/993299147.html>

² რუსეთის ფედერაცია და ევროკავშირი შეთანხმდნენ გააგრძელონ კონსულტაციები აღმოსავლეთ პარტნიორობის თაობაზე / რია ნოვოსტი, 28.01.2014 <http://ria.ru/world/20140128/991829570.html>

³ უშაცკასი: საბაჟო კავშირი და „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ უფრო თავსებადი უნდა გახადდეს // რია ნოვოსტი, 17.02.2014 <http://ria.ru/world/20140217/995274808.html>

ოფიციალური რიტორიკის დონეზე რუსეთი აგრეთვე იმ პოზიციაზეა, რომ ინტეგრაციული პროექტები თავსებადი უნდა იყოს. ასე მაგალითად, ს. ლავროვმა განაცხადა 2013 წლის ოქტომბერში: „... ინტეგრაციული პროცესები მთელს უზარმაზარ სივრცეზე ლისაბონიდან ვლადივოსტოკამდე არ არის ურთიერთგამომრიცხავი. რა თქმა უნდა, საწყის ეტაპებზე ყველა ცდილობს უზრუნველყოს რბილი შესვლა ვაჭრობის ლიბერალურ რეჟიმში, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში შესვლისას დამტკიცებული წესების ფარგლებში. გარკვეულ ეტაპზე ბაზრების დაცვის ხარისხი განსხვავებული იქნება. მაგრამ ჩვენ ყველა ვმოქმედებთ მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის პრინციპების ერთიან მოედანზე, და არ არსებობს არავითარი ობიექტური საფუძველი, რომ ხელი შეეშალოს ინტეგრაციის პროცესების დაახლოებას ევროკავშირის ფარგლებში და ევრაზიულ სივრცეში“¹. რუსული დელეგაციის ინიციატივით განიხილება ეუთო-ს ფარგლებში „ინტეგრაციის ინტეგრაციის“ დიალოგის შესაძლებლობა.

დასკვნა

ჩვენი აზრით, ასოცირების შეთანხმების ხელისმონერით საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობების გადასვლა ახალ ეტაპზე არავითარ შემთხვევაში არ ეწინააღმდეგება რუსულ-ქართული ურთიერთობების მოგვარების პროცესს. პირიქით, ამ მიმართულებებიდან ერთ-ერთზე არსებულმა პოზიტიურმა დინამიკამ, გარკვეული პირობების შემთხვევაში, შესაძლოა გამოიწვიოს ანალოგიური დინამიკა მეორე მიმართულებით. საზღვრებზე ტვირთის მოძრაობის შემაჩერებელი კონტროლი სულ უფრო აშკარა ანაქრონიზმი ხდება. საქართველომ უკვე აჩვენა საბაჟო სისტემების სწრაფი და ეფექტური მოდერნიზაციის მაგალითი, რაც ყოფას უმსუბუქებს ბიზნესს. საბაჟო კავშირმაც უნდა აჩვენოს რაციონალურობა და ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესებაზე ყურადღების გამახვილება.

ამავდროულად, როგორც აჩვენა უკრაინულმა კრიზისმა, პოსტსაბჭოთა სივრცეში პოლიტიკური პროცესით გამოწვეული რისკის ფაქტორებმა შესაძლოა დაძლიოს ეკონომიკური ლოგიკა. თვალსაწიერ პერსპექტივაში რუსეთის პარტნიორებს მოუწევთ რუსეთის მოქმედი ხელისუფლების მიერ გამოხატული იმ ძირითადი შეშფოთების გათვალისწინება, რაც მოხსენებაშია აღნიშნული:

- ცვლილებები ეკონომიკურ ურთიერთობებში და ერთი მხრივ „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ქვეყნებისა და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობის, ხოლო მეორე მხრივ დსთ-ს თავისუფალი სავაჭრო ზონის, საბაჟო კავშირისა და ევრაზიული ეკონომიკური კავშირის ფარგლებში თანამშრომლობის ფორმატებს შორის არსებული თავსებადობის პრობლემები. უკრაინის მიმართ სავაჭრო და საბაჟო შეზღუდვებთან დაკავშირებით საკუთარ ქმედებებს რუსეთი ხედავს როგორც საკუთარი ეკონომიკური ინტერესების დაცვას, და არა როგორც გეოპოლიტიკური ვექტორის შეცვლის გამო დასჯის სანქციას.

- ნატო-სთან თანამშრომლობა და ალიანსში განევრიანების პერსპექტივები მოსკოვისთვის გაცილებით უფრო მგრძობიარე საკითხია, ვიდრე „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ქვეყნების პოლიტიკური თანამშრომლობის გაღრმავება ევროკავშირთან.

იმ პირობებში, როდესაც ამა თუ იმ მიზეზთა გამო ქვეყნებს შორის დიალოგი ბლოკირებული ხდება, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სამოქალაქო საზოგადოების დონეზე არსებული კონტაქტები. სახელმწიფოების მაქსიმალური გახსნილობა, მათი ძალისხმევა დახმარებისკენ, და არა მოქალაქეებისა და სტუმრებისთვის პრობლემების შექმნისკენ, ნებისმიერ ინტეგრაციულ დაჯგუფებებზე უკეთ უწყობს ხელს გამყოფი ხაზების ლიკვიდაციას და სააერთო სივრცეების ფორმირებას.

¹ რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრის ს.ვ.ლავროვის კომენტარები და რჩევები რუსული მედიის კითხვებზე დსთ-ს ქვეყნების საგარეო საქმეთა მინისტრების საბჭოს სხდომის შედეგებთან დაკავშირებით, მინსკი, 2013 წლის 24 ოქტომბერი http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/176CE60C38FE6D5E44257C0F001AB904?OpenDocument

- საქართველოს მიერ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერასთან დაკავშირებით შეიქმნას რუსეთისა და საქართველოს ეკონომიკური ურთიერთობების საკითხებზე მომუშავე ცალკეული რუსულ-ქართული საექსპერტო კომისია. კომისიამ უნდა ჩაატაროს ორმხრივი ურთიერთობების შესაძლო ეკონომიკური შედეგების ანალიზი, წინასწარ გამოავლინოს შესაძლო შეზღუდვები და შესთავაზოს ორივე მხარისთვის უარყოფითი შედეგების დაძლევის ზომები. კომისიის საქმიანობის მაქსიმალური გახსნილობა ხელს შეუწყობს იმას, რომ იგი არ გადაიქცეს პოლიტიკური ზენოლის ინსტრუმენტად.

- აუცილებელია საბაჟო კავშირთან და მომავალ ევრაზიულ ეკონომიკურ კავშირთან თანამშრომლობის მიდგომის შემუშავება, ქართველი ექსპერტების მიმართვა ამ სტრუქტურების გასაცნობად და იმის გასარკვევად, თუ როგორ მოხდეს ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში საქართველოსა და ევროკავშირის თანამშრომლობისა და საბაჟო კავშირთან თანამშრომლობის ოპტიმალურად შეთავსება. ასეთი ქმედებები, მათ შორის, ხელს შეუწყობს საქართველოსა და სომხეთს შორის ეკონომიკურ ურთიერთობებში მიღწეული პოზიტივის შენარჩუნებას.

- რუსეთსა და საქართველოს შორის ორმხრივ ურთიერთობებში გაგრძელდეს ეკონომიკური და პოლიტიკური საკითხების მაქსიმალური გამიჯვნა, გამოიყოს თანამშრომლობის დამოუკიდებელი გზები, საიდანაც თითოეულზე პროგრესის მიღწევა დანარჩენებისგან დამოუკიდებლად იქნება შესაძლებელი.

- ქართული მხარისთვის მიზანშეწონილი იქნება, რუსეთთან ურთიერთობაში გამოაცალკევოს ევროკავშირთან თანამშრომლობისა და ნატო-ში შესვლის საკითხები, რადგან ნატო-ს წევრობა რუსეთისთვის მგრძნობიარე საკითხს წარმოადგენს.

- ევროკავშირთან და ნატოსთან თანამშრომლობის საკითხების რუსეთთან განხილვისას ხაზი უნდა გაესვას, რომ საქართველო მიდის ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის გზაზე საზოგადოების ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებისა და სხვადასხვა სფეროებში საკუთარი პოტენციალის განვითარების მიზნით, სხვა სიტყვებით, გააკეთოს აქცენტი არა ამ ორგანიზაციების წევრობაზე, როგორც საბოლოო მიზანზე, არამედ პროცესზე – სოციალურ და ინსტიტუციონალურ ტრანსფორმაციებზე, რომლებიც აქცევენ მას რუსეთისთვის სტაბილურ, განჭვრეტად და მომგებიან პარტნიორად.

შენიშვნა:

პუბლიკაციაში გამოთქმული შეხედულებები და მოსაზრებები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორებს და სრულიად არაა აუცილებელი ასახავდეს რომელიმე მთავრობის, ორგანიზაციის თუ ინსტიტუციის თვალსაზრისს. რუსი დამოუკიდებელი ექსპერტები სერგეი უტკინი და იულია ნიკიტინა ინდივიდუალური სტატუსით მუშაობდნენ პუბლიკაციის თავზე „რუსული პერსპექტივა“.

FOREWORD

Given the conflicting situation between Georgia and Russia, the Centre for Cultural Relations – Caucasian House has been actively working since 2011 on building the peace between Georgian and Russian societies.

This process combines several components, including researches by young Georgian and Russian analysts, working visits to Georgia and the Russian Federation, seminars and meetings with representatives of state entities and expert circles of both countries, the creation of a joint web-page, etc.

In this direction, two policy papers, more than 10 articles and joint Georgian-Russian analytical bulleting were developed in 2013. (Materials are available at: www.regional-dialogue.com)

The present paper is continuation of the mentioned process. It has been prepared within the framework of the project Georgian Russian Dialogue for Peace and Cooperation, implemented with the financial support of the Foreign & Commonwealth Office, under the Conflict Pool program.

The publication analyses Georgia's European way and Georgian-Russian normalization process after the Vilnius Summit.

The paper is comprised of two independent chapters where the Georgian and Russian analysts in their individual capacities analyze separately the Georgian and Russian perspectives of the topic of research.

February, 2014

I. GEORGIAN PERSPECTIVE

GEORGIA'S EUROPEAN WAY

Relations between the European Union (EU) and Georgia were established in 1992 just after Georgia regained its sovereignty in the wake of the break-up of the Soviet Union. The cornerstone of EU-Georgia relations is the Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The PCA was concluded in 1996 and entered into force in 1999 for an initial period of ten years, but is now automatically extended on a yearly basis. The PCA provides for wide-ranging cooperation in the areas of political dialogue, trade, investment, economic, legislative and cultural cooperation.¹ It also establishes the so called institutional triangle including: 1. The Cooperation Council; 2. The Cooperation Committee and 3. The Parliamentary Cooperation Committee.

In 2003-2004 the European Union proposed a new foreign policy initiative - the European Neighbourhood Policy (ENP) - with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and instead strengthening the prosperity, stability and security of all concerned. The inclusion of Georgia in the ENP in June 2004 marked a significant step forward in EU-Georgian relations.²

The ENP Action Plan, enacted in November 2006 aims at fulfilling the provisions of the PCA and contributing to a closer relationship with Georgia, involving a significant degree of economic integration and deepening political co-operation.³ Initially the ENP Action Plan was supposed to cover a period of five years (2006-2011) but upon its expiration, the EU and Georgia jointly agreed on an extension of the ENP AP until the negotiations on an Association Agreement are sufficiently advanced.⁴

In spring 2009, the EU launched the Eastern Partnership (EaP) initiative. It represents the Eastern dimension of the ENP and aims to strengthen bilateral relations between the EU and its partners, among them Georgia. One of the concrete goals of the EaP is to facilitate political association and economic integration of partner countries into the European Union. The initiative also implies increasing mobility and a gradual introduction of visa-free travel with partner countries provided the relevant action plans are implemented.⁵

ASSOCIATION AGREEMENT

Georgia and the EU launched negotiations on the Association Agreement (AA) in July 2010. The agreement is comprised of four main components: 1) political dialogue; and foreign and security policy; 2) justice, freedom and security; 3) economic and sectoral co-operation. The 4th part is the DCFTA, which was negotiated separately.

The negotiations were successfully concluded in July 2013 followed by the initialling of the agreement at the Eastern Partnership Summit in November in Vilnius, Lithuania.

Officially, the AA will be signed between the European Union, the European Atomic Energy Community (EURATOM)⁶ and their Member States on the one hand, and Georgia, on the other.

By signing the new framework agreement in 2014, Georgia is going to upgrade its contractual relations with the European Union and replace the PCA, which is already outdated and does not reflect the reality on the ground.

In the agreement the European Union reaffirms its commitment to the respect of Georgia's territorial integrity, the inviolability of its internationally recognised borders, sovereignty and independence. In relation to Georgia's regions of Abkhazia and Tskhivali region/South Ossetia over which the Government of Georgia does not exercise effective control, the document stipulates that the application of the association agreement and the provisions for DCFTA shall commence once Georgia ensures its full implementation and enforcement on the entire territory.⁷

The Association Agreement focuses on promoting a gradual rapprochement between the EU and partner countries on the basis of common values, strengthening political dialogue, promoting and preserving peace and stability, promoting cooperation on peaceful conflict resolution, enhancing Justice, Freedom and Security cooperation, and the promotion of sustainable development and effective multilateralism.⁸

Once signed and implemented, concrete benefits can flow from the Agreement. Examples include increased protection of consumers through higher quality and improved safety of locally-grown agricultural products; better

¹ Website of the Delegation of the European Union to Georgia, Section on Political and Economic Relations, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/index_en.htm

² Ibid

³ Website of the European External Action Service, Section on Georgia, http://eeas.europa.eu/georgia/index_en.htm

⁴ European Commission, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Progress Report, Implementation of the ENP in Georgia, 15.05.2012, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_georgia_en.pdf

⁵ Georgia at Eastern Partnership Summit in Vilnius, Ministry of Foreign Affairs of Georgia, 25.11.2013, http://www.mfa.gov.ge/files/30_16979_497299_EaPVilniusSummit.pdf

⁶ The EURATOM is a separate entity but has the same membership as the European Union and is governed by EU's "institutional triangle" (Council, Commission and European Parliament). Website of the European Union, Summaries of EU legislation, Treaty establishing the Euratom, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm

⁷ Website of the European External Action Service, section on Georgia, EU-Georgia Association Agreement, http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

⁸ Website of EEAS, Fact Sheet on Georgia and Moldova, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

business opportunities for small- and medium-sized enterprises through the opening of markets; better access to improved health services; and energy savings thanks to more efficient use of energy resources and the development of renewable energy sources; a better functioning judiciary and thanks to the strengthened rule of law, accountability rules for public decision-makers and increased transparency.¹

Signature of the agreement (Article 298) will also bring cooperation on nuclear safety, security and radiation protection in accordance with the principles and standards of the International Atomic Energy Agency (IAEA) as well as in compliance with the European Atomic Energy Community (EURATOM) Treaty² where applicable.

However there are two milestones before the agreement becomes fully operational. First, the agreement has to be signed by the European Union and the partner country.

- In September 2013 a European Commission official confirmed the intention to prepare the Association Agreement for signing before the end of the term of the sitting European Commission³, which means until the end of October, 2014.

- But against the background of dramatic developments around Ukraine after the Vilnius Summit, the EU decided to speed up the process. In December 2013, the European Council “reconfirmed the European Union’s readiness to sign these agreements as soon as possible and no later than the end of August 2014”.⁴

Upon signature of the Association Agreement, the DCFTA will provisionally come into force (since trade and economic cooperation fall in the exclusive competence of the European Union). The beginning of 2015 is anticipated as the period for provisional application of some parts of the DCFTA.

Since 1999, Georgia has been a beneficiary of the EU General System of Preferences (GSP) that removed customs duties for some Georgian exports to the European Union market. In 2005 Georgia became a beneficiary of the second arrangement under the EU General System of Preferences known as Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+).⁵ Under the new scheme up to 7200 Georgian products have zero customs rate access to the EU market.

The DCFTA is a next generation agreement, reflecting the EU’s privileged relations and increased trade with a partner country. The DCFTA goes significantly further than classical forms of economic integration, offering not only improved trade and investment opportunities but also assistance in trade-related reforms with the aim of contributing to economic recovery and growth and to better integration of the partner’s economy with world markets.⁶

An independent study predicts that the DCFTA will increase Georgia’s GDP by 4.3 percent in the long run; it also forecasts an increase of Georgia’s exports to the EU by 12% and imports by 7.5%.⁷

The second milestone is ratification of the Association Agreement both by the European Union (including Member States) and the partner country.

- On the one hand, the Council of the European Union has to adopt a decision on ratification with consent of the European Parliament. And on the other hand, national parliaments of the all 28 Member States of the European Union have to ratify the agreement.

It is difficult to set a timeline for when the ratification process will reach its conclusion. However one can draw parallels with the ratification of PCA which took up to three years and at that time the EU counted only 15 Member States.

It’s interesting that the Association Agreements negotiated within EaP initiative do not include a path to EU membership - nor do they explicitly exclude one. So the deal is not as sweet as those offered to the countries in the Western Balkans, which received paths to membership, but it offers a whole lot more than Association Agreements with Morocco and Tunisia, which excluded eventual membership. It took Croatia 12 years from signing a stabilization and association agreement with Brussels to joining the club. Turkey signed its association back in 1962 and is still waiting.⁸

The Government of Georgia also recognizes that the Association Agreement does not guarantee membership in the European Union. However, they also think that the new framework document foresees approximation with EU and its legislation on such high levels that effective implementation of this process makes Georgia’s “Europeanization” irreversible.⁹

¹ Website of EEAS, Features, Initialling the EU-Georgia Association Agreement, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/291113_eu-georgia_association_agreement_en.htm

² EURATOM Treaty stipulates establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedures; it also implies cooperation with the associated partner country on peaceful development of atomic energy. Official Journal of the European Union, Consolidated Version of the Treaty, 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF>

³ Media Portal Civil Georgia, news report, 14.09.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26454>

⁴ European Council, Conclusions, 20.12.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/140245.doc>

⁵ Boris Eisenbau, Enhancing Georgian Exports - Diversifying Georgian Foreign Trade, October 2007, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/gsp_en.pdf

⁶ Website of EEAS, Fact Sheet on Georgia and Moldova, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁷ Ecorys, CASE, Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Georgia and the Republic of Moldova, 27.10.2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150105.pdf

⁸ Rikard Jozwiak, RFE/RL, Explainer: What Exactly Is An EU Association Agreement?, 20.11.2013, <http://www.rferl.org/content/eu-association-agreement-explained/25174247.html>

⁹ Georgia at Eastern Partnership Summit in Vilnius, Ministry of Foreign Affairs of Georgia, 25.11.2013, http://www.mfa.gov.ge/files/30_16979_497299_EaPVilniusSummit.pdf

The text of the Association Agreement¹ describes Georgia as an “Eastern European” country that shares “historical links and common values” with members states of the European Union. Articles 2 and 49 of the Lisbon Treaty² stipulate that any European State may apply to become a member of the Union if it respects the values common to the member states, such as the respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities.

VISA LIBERALIZATION

In June 2012 the European Commission began dialogue on visa liberalisation with Georgia. The aim of the dialogue is to examine all relevant conditions for visa-free travel to the EU for Georgian citizens. The launch of the visa dialogue was preceded by signing the visa facilitation and readmission agreements that entered into force in March 2011.³

In February, 2013 Georgia was given a Visa Liberalization Action Plan (VLAP). It presents a set of detailed requirements that a country should meet in order to be accepted into the EU short-term visa-free regime.

The Action plan contains two tiers of benchmarks: first phase benchmarks concerning the overall policy framework (legislation and institutions), which are to pave the way for the second phase benchmarks relating to effective and sustainable implementation of the relevant measures.⁴

The European Commission said on 15 November, 2013 that Georgia has made very good progress in the implementation of the first phase VLAP benchmarks. The Commission will continue to assist Georgia in the implementation of the VLAP and, depending on the progress achieved, it will issue the next report in 2014.⁵

Later on 17 January 2014 Georgian Deputy Minister for Foreign Affairs Tamar Beruchashvili said she could not guarantee a specific date but hoped that the visa liberalization process will be completed by 2015.⁶

Provided all requirements of the VLAP are met; the number of asylum seekers and the visa refusal rate is decreased, Georgia will most probably get the type of visa-free regime the Republic of Moldova will soon benefit from. This involves lifting the visa requirement for citizens holding biometric passports and entering the Schengen area for up to 90 days. However this does not guarantee the opening of the EU labour market for them.

With a total number of 10 850 Georgians seeking asylum in Europe in 2012 (+53%) , Georgia rose from 13th to 9th place in the EU⁷. Georgia has the highest number of asylum seekers among the EaP countries.

Top countries of citizenship of total applicants for international protection in EU-27 in 2012⁸

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	2012/2011	0%	2012	2011	2012/2011	0%	2012	2011	2012/2011	0%
1 Afghanistan	28,005	28,015	-10	0%	19,600	22,130	-2,530	-11%	2,010	1,325	685	52%
2 Russia	24,280	18,330	5,950	32%	17,405	12,650	4,755	38%	3,730	3,055	675	22%
3 Syria	24,110	7,885	16,225	206%	20,430	6,195	14,235	230%	2,230	1,070	1,160	108%
4 Pakistan	19,695	15,700	3,995	25%	14,435	14,245	190	1%	505	360	145	40%
5 Serbia	19,060	13,980	5,080	36%	13,540	10,515	3,025	29%	5,105	3,165	1,940	61%
6 Somalia	14,265	12,195	2,070	17%	12,010	10,430	1,580	15%	885	750	135	18%
7 Iran	13,585	11,865	1,720	14%	11,560	10,270	1,290	13%	1,040	975	65	7%
8 Iraq	13,175	15,170	-1,995	-13%	10,920	12,730	-1,810	-14%	1,325	1,320	5	0%
9 Georgia	10,830	7,060	3,770	53%	9,715	6,035	3,680	61%	735	675	60	9%

Georgia also has the highest Schengen visa refusal rate among the EaP countries higher even than Russia (17% in 2009, 15.1% in 2010, and 13.3% in 2012).⁹ prior to getting the visa-free proposal, the refusal rate for example with regards to Moldovan citizens was just 6.5% in 2012.¹⁰

¹ Website of the European External Action Service, section on Georgia, EU-Georgia Association Agreement, http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

² Official Journal of the European Union, Consolidated Version of The Treaty on European Union, 30.02.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

³ European Commission, press release, 04.06.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-561_en.htm?locale=en

⁴ European Commission, press release, 15.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm

⁵ European Commission, First Progress Report, Implementation by Georgia of the VLAP, 15.11.2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_1st_progress_report_on_the_implementation_by_georgia_of_the_apvl_en.pdf

⁶ Media Portal Agenda.Ge, news report, 17.01.2014, <http://agenda.ge/news/6441/eng>

⁷ European Asylum Support Office, “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012”, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

⁸ European Asylum Support Office, “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012”, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

⁹ EaP Civil Society Forum, Georgia: Assessment May 2012 - October 2013, 11.11.2013, [http://eap-csf.eu/assets/files/News/Georgia-road-map-monitoring-csf-nov-2013-\(2\)\(1\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/News/Georgia-road-map-monitoring-csf-nov-2013-(2)(1).pdf)

¹⁰ European Commission, press release, Commission proposes visa-free regime to Moldova, 27.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm

Country	Visa Refusal Rate %
Armenia	8.0
Azerbaijan	4.0
Belarus	0.5
Georgia	13.3
Moldova	6.5%
Russia	0.9%
Ukraine	2.0%

Visa Liberalization would have positive implications for the people living in breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia. Since their opportunities to travel to European states are very limited, visa-free travel would give the impetus for people-to-people contacts.

Article 6 of the European Community Code on Visas defines the consular territorial competence and stipulates that “an application shall be examined and decided on by the consulate of the competent Member State in whose jurisdiction the applicant legally resides”.²

This is a technical reason [there are political reasons as well³] why residents of breakaway Abkhazia and South Ossetia cannot easily get visas from the consulates of EU member states based in Moscow. On the one hand, their local passports are not recognized as valid international documents and on the other hand, even those with Russian passports still have problems since they are residing outside the territorial jurisdiction of the consulates.

ADDED VALUES OF THE ASSOCIATION AGREEMENT AND VISA LIBERALIZATION

- The Association Agreement elevates Georgian-EU relations to a qualitatively different political and economic level. It implies Georgia’s political approximation and economic integration within the European Union. It provides for a bilateral partnership on a higher political level, deeper political engagement, deeper economic cooperation, etc.
- The Association Agreement upgrades the practical instrument of implementing the reform agenda of the partner country. The Association Agenda aims at preparing for and facilitating the entry into force of the Association Agreement. It will replace the ENP Action Plan and will be used as an instrument to facilitate implementation of the new commitments.
- Georgia as a signatory of the DCFTA is gaining access to the EU’s 500 million consumers and a market with a combined economy of EUR 12.9 trillion. By way of comparison, the Russian-led Customs Union has just 170 million consumers and a combined economy of EUR 1.4 trillion.⁴
- Georgia’s benefits and advantages from the DCFTA have to be measured not only in quantitative but also in qualitative dimensions. The DCFTA concerns not only trade liberalization but also harmonization of trade related legislation to that of the EU. The regulatory approximation with the EU *acquis* creates a more favourable business climate, attracts investors and strengthens the competitiveness of the Eastern Partnership partners’ companies, while ensuring high levels of social, environmental and consumer protection⁵.
- As per provisions of the international public law, signing the Association Agreement obliges the parties to “refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty”.⁶ It means the potential pressure on Georgia to be dragged into the Customs Union would be minimized since Georgia will have an international obligation immediately following the signature of the agreement not to form customs unions, economic unions, or common markets with other partners.
- Visa Liberalisation together with the DCFTA would also bring tangible benefits to residents of the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia. They will have a potential opportunity to benefit from visa-free travel to Europe as well as free access to the EU market and export their goods and services to one of the largest markets on the globe.

¹ European Commission, Home Affairs, Visa Policy, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm

² European Community Code on Visas, Official Journal of the European Union, 15.09.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>

³ EU supports sovereignty and territorial integrity of Georgia within internationally recognized borders; therefore EU does not consider valid the passports issued by Russia’s de facto embassies in Sukhumi and Tskhinvali without consent of the host country;

⁴ Website of EEAS, Fact Sheet on Georgia and Moldova, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁵ Website of EEAS, Fact Sheet on Georgia and Moldova, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁶ Website of the United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 18, 22.05.1969, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>

GEORGIAN-RUSSIAN NORMALIZATION PROCESS

Normalization of relations with Russia was one of the main pre-election promises of the Coalition Georgian Dream before the October 2012 parliamentary elections. Indeed, after winning the elections and consequently coming to power, one of the very first decisions the new government took was the appointment of the Prime Minister's Special Representative for Relations with Russia.

The detailed duties and responsibilities of the Special Representative are not available in the form of a document but according to statements made upon the appointment, the fields of responsibility are: economy/trade and cultural and humanitarian relations. It was also made clear that the Special Representative would not touch the issues discussed in the format of the Geneva International Discussions.

The establishment of an additional track of communication with Russia has been strongly criticized by representatives of the United National Movement as well as a certain groups within civil society. They argue that Russia prefers talking to Georgia face to face without the presence of "international witnesses". Thus, Russia would downgrade and gradually replace the multilateral format of Geneva with a bilateral channel of communication.

Despite this scepticism, the new format proved to be modestly successful with some concrete results in hand by the end of 2013. At the last round of bilateral talks in November 2013, the Georgian Prime Minister's Special Representative stated that the initial agenda of discussion items is coming to an end and a new agenda must be developed for the next year.

The most visible progress seen in the course of bilateral discussions was the toning down of rhetoric from both sides. The narrative of Tbilisi and Moscow has become measured and reserved with mutual respect and acknowledgment of red lines for both sides: on the one hand Georgia's claim on sovereignty, territorial integrity and Euro-Atlantic aspirations and on the other hand, Russia's position on the irreversibility of recognition of Abkhazia and South Ossetia and inadmissibility of NATO enlargement.

Even though the perceptions of the Georgian and Russian sides have been radically different and those red lines used to "thicken" from time to time [for example due to "borderization" along administrative boundary lines, the alleged politicizing¹ of the preparations for Sochi Olympic Games], some tangible outputs have still been produced.

As a result of a series of discussions, in shorter than a year long period, the Russian market was reopened for Georgian wines, other alcohol drinks, mineral waters and some agriculture products. Road freight transportation has also resumed and Georgian cargo carriers can now transfer cargo to and via Russia. In addition, there is an expectation that ongoing modernization as well as an increase in the capacity of the Kazbegi border-crossing point with Russia will further facilitate trade between the two countries.

In the framework of the bilateral dialogue, resumption of regular flights [until now there have only been charter flights between Georgian and Russian cities] is being addresses as well. If a deal is reached, it may help to reduce the price of air tickets.

There is also a possibility to achieve a reversal of a ban on the transportation of Georgian freight to Russia via the Azerbaijani rail network. Reportedly, The Georgian Railway is receiving proposals from Russia to use local rail infrastructure for transporting oil products from Russia's Dagestan via Azerbaijan to Georgia's Black Sea ports².

There is some progress around the issue of travel visas as well. Russian officials confirm that work is underway on liberalization of the existing visa regime. According to the Russian Ministry of Foreign Affairs, a "flexible approach" in issuing visas has already led to a 40% year-to-year increase in the number of visas granted to Georgians in 2013. In addition, President Putin has recently announced even the possibility of introducing visa free travel for citizens of Georgia³.

Just two months after the change of authorities, the Georgian Public Broadcaster's Russian-language satellite channel PIK⁴ suspended broadcasting. Even though the formal reason given was of a technical nature, speculations were floated within the expert community in Georgia that the suspension of broadcasting was related to the change of authorities who were no longer interested in "anti-Russian propaganda"⁵.

The decision of the new government not to boycott and instead participate in the Sochi Olympic Games could be considered a constructive step. Although it did not materialized in the end Tbilisi's further offer to cooperate and contribute to the security of the Olympic Games should also be perceived as part of the new constructive approach.

In parallel to the bilateral normalization of ties with Russia, Georgia's narrative has softened vis-à-vis the breakaway regions too. While the previous government considered it just an interstate conflict between Georgia and Russia, the new authorities acknowledged the ethnic dimension of the conflict and decided to treat Abkhaz and South Ossetians as parties to the conflict.

With the goal of eliminating the politicization of issues from the peace process, a decision was taken to rename the "State Minister for Reintegration" into "State Minister for Reconciliation and Civic Equality".

¹ Russian military with the status of the hero from the 2008 war was included among the holders of the Olympic torch;

² Civil Georgia, PM's Envoy for Russia Briefs MPs on Talks with Moscow, 27.09.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26497>

³ Website of the Kremlin, News conference of Vladimir Putin, 19.12.2013, <http://eng.kremlin.ru/news/6425>

⁴ PIK was launched in 2010 with "an ambitious goal to set a tone in unbiased reporting on Russia and its North Caucasus region

⁵ Грузинскому телеканалу «ПИК» отказали в эфире, Interfax.Ru, 20.12.12, <http://www.interfax.ru/russia/news/271862>

The new government has also initiated amendments to the law on occupied territories. Supported by the Venice Commission¹, the draft amendment de-criminalizes first time illegal entry into Abkhazia or South Ossetia.

More flexibility has been shown on some humanitarian issues. While the previous authorities for example considered the supply of gas to Akhgori district in a political dimension², the new government has expressed a readiness to discuss this issue in a humanitarian context.

The release and exchange of some ethnic South Ossetian prisoners³; a re-investigation of the cases of missing persons⁴; an end of alleged support for armed groups operating in Abkhazia's Gali district;⁵ a continuation of political support to EU funded rehabilitation of the Zonkari dam in South Ossetia as well as provision of irrigation and potable water to the population across the conflict divide; a continuation of the referral program of free health care for residents of Abkhazia and South Ossetia; and a readiness to discuss resumption of railway links through Abkhazia; may all be considered as part of the constructive approach of the new government towards the breakaway regions.

It should be noted that the flexibility of the new government was pretty restricted due to political cohabitation with the United National Movement during the pre-election period preceding the Presidential Elections in October 2013. With then President Saakashvili [and relevant structures/institutions under the president⁶] in opposition for almost a year, it was quite difficult for the government of the Coalition Georgian Dream to take some of these steps, especially the initiative to amend the law on occupied territories, the decision to participate in Sochi Olympic Games and a readiness to discuss resumption of Russia-Georgia railway links via Abkhazia.

In addition, there was wide-spread propaganda orchestrated by the United National Movement that then Prime Minister Bidzina Ivanishvili was a Russian project with the ultimate goal to bring Georgia back to a Russian political and economic orbit. The propaganda spread both locally and internationally and was most probably limiting the flexibility of the new government vis-à-vis Russia and the breakaway regions.

However, despite the above-mentioned normalization efforts from both sides, the Coalition Georgian Dream still maintains a careful approach towards the Russian Federation. Most probably because of historic memory as well as current developments like the "borderization" process, some unpleasant surprises in the lead-up to Sochi Olympics and recent developments around Armenia and Ukraine, the new government does not seem to fully trust Russia and keeps certain precautions and suspicion over the Kremlin's real plans and agenda.

THE MOST POPULAR SPECULATIONS SPREAD WITHIN THE POLITICAL ELITES AND SOCIETY ARE:

- Time is on Russia's side; by keeping Georgia quiet for the sake of the normalization process, Russia is carrying out creeping annexation of Abkhazia and South Ossetia. The so called "borderization" as well as increased economic integration of the breakaway regions are part of that annexation process.

- Russia wants to regain leverage on Georgia and therefore opens up and allows Georgia to become again dependant on Russia with an ultimate goal to misuse that leverage in the end; the idea is that such pressure could kill Georgia's Euro-Atlantic aspirations and drag the country into the Customs Union and later in the Eurasian Union.

It's interesting that even though there has been no direct statement or a public message from Russia that Georgia's aspirations towards the European Union are unacceptable, there is caution both among the government and in society that Russia might try to exert pressure on Georgia.

At a summery briefing at the end of 2013, Georgian Defence Minister Irakli Alasania talked⁷ on probable threats from the Russian Federation. Minister Alasania said there was less danger of military confrontation but added that "other kinds of threats against Georgia's aspiration towards NATO and EU membership" are expected.

Caution was expressed by Foreign Minister Maya Panjikidze as well. As the Minister stated⁸ Russia had exhausted all of its leverage and potential pressure on Georgia, however she did not exclude being witness to new forms of leverage being created by Russia. Her deputy Davit Zalkaliani⁹ even went deeper and stated that he expected serious pressure from Russia against Georgia next year.

¹ Opinion, Venice Commission, 09.12.2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)036-e)

² The previous government argued they did not want Russian militaries in South Ossetia to be supplied with the gas from Georgia;

³ Despite insistent requests from Tskhinvali, the release of ethnic South Ossetian prisoner Marek Dudaev has strongly been resisted in times of the previous government;

⁴ Georgian chief prosecutor Archil Kbilashvili met in May 2013 with relatives of three missing South Ossetians whose cases have been re-opened by the new authorities;

⁵ International Crisis Group, Europe Report, Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, 10.04.2013, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/224-abkhazia-the-long-road-to-reconciliation.pdf>

⁶ For example, National Security Council, Intelligence Service, Governors

⁷ Press Conference by MoD Irakli Alasania, 28.12.2013, <http://www.mod.gov.ge/?newsid=2579>

⁸ Briefing by Foreign Minister Maya Panjikidze, 23.12.2013, <http://netgazeti.ge/GE/105/News/26549/>

⁹ First Deputy FM Davit Zalkaliani at the joint hearing of parliamentary Committee on Foreign Affairs and Commission of Restoration of Territorial Integrity, 27.12.2013, <http://www.interpressnews.ge/en/politcss/53290-davit-zalkaliani-presumes-serious-pressure-from-russia.html?ar=A>

It's interesting that the new approach of the government vis-à-vis the Russian Federation and the breakaway regions have so far been reflected in political statements and documents only, for example the pre-election platform of the Georgian Dream (2011)¹, the governmental program of the Coalition Georgian Dream (2012)², parliament's Resolution on Basic Directions of Georgia's Foreign Policy (2013)³, the governmental program of the Coalition Georgian Dream (2013)⁴, Foreign Minister's vision on foreign policy (2013)⁵.

Conceptual and strategic documents do not so far reflect the new approaches. Some of them haven't been updated at all. The Foreign Policy Strategy of the MFA⁶ was developed during the previous government in 2012 and it covered the period of 2012-2015. No updates have been made to the paper yet.

It's interesting that the Government of Georgia still works in accordance with the "State Strategy on Occupied Territories: Engagement through Cooperation"⁷ developed by the previous authorities. Besides, the government continues the implementation of its Action Plan for Engagement⁸.

The same could be said on some other documents, for example the National Security Concept⁹, State Concept on the North Caucasus¹⁰, Threat Assessment for 2010-2013¹¹ and the National Military Strategy¹². None of them have been modified accordingly so far¹³.

Even though the Strategic Defence Review¹⁴ has been updated by the new government and it now covers 2013-2016, the language in the document about Russia does not differ much from the general narrative of the conceptual and strategic papers developed by the previous government.

Public sentiments about Russia within society seem to be stable in general. However, those sentiments tend to change from time to time in accordance with developments in national and international contexts.

Both before and after the change of authorities, the population has disapproved of the state of Georgia's present relations with the Russian Federation. The general perception is that Russia represents a threat to Georgia. As to the country's foreign policy choice, the big majority support Euro-Atlantic integration.

NDI COMMISSIONED PUBLIC OPINION SURVEY CONDUCTED IN AUGUST 2012¹⁵

- 89% of respondents disapproved of Georgia's present state of relationship with Russia. 48% of respondents believed that Russia was "a real and existing threat to Georgia"; the number of those who said that Russia was "no threat to Georgia at all" was just 9%. Meanwhile, 30% of respondents said that although Russia was a threat, they also believed this threat was "exaggerated". 62% and 68% of respondents, respectively, supported Georgia's stated goal to join NATO and the EU.

NDI COMMISSIONED PUBLIC OPINION SURVEY CONDUCTED IN NOVEMBER 2013¹⁶

- 72% of respondents said they were dissatisfied with Georgia's present state of relationship with Russia. 35% of respondents believed that Russia was "a real and existing threat to Georgia"; the number of those who said that Russia was "no threat to Georgia at all" was 23%. Meanwhile, 35% of respondents said that although Russia was a threat, they also believed this threat was "exaggerated". 81% and 85% of respondents respectively, supported Georgia's stated goal to join NATO and the EU. Only 11% of respondents said Georgia should join the Russian-led Eurasian Union.

The reasons for sporadic changes in public sentiments in the course of 2012-2013 could be the elections in autumn of 2012, intensification of the so called "borderization" process in the summer of 2013, developments around Armenia and Ukraine in autumn of 2013, etc.

¹ Founding Declaration of the "Georgian Dream" Political Coalition, 21.02.2012

² CGD Governmental Program, 19.11.2012, http://www.government.gov.ge/files/68_35092_403443_programa.pdf

³ Resolution of Parliament, 07.03.2013, http://www.parliament.ge/images/rezolution/Resolution_English_Final.pdf

⁴ CGD Governmental Program, 20.11.2013, http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=38860

⁵ Address of Foreign Minister Maya Panjikidze, Ambassadorial Meeting, 02.09.2013, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=50&info_id=16742

⁶ MFA Foreign Policy Strategy 2012-2015, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=709&info_id=15575

⁷ State Strategy on Occupied Territories: Engagement through Cooperation, 27.01.2010, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc204.pdf>

⁸ Action Plan for Engagement, 03.07.2010, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc214.pdf>

⁹ National Security Concept, <http://www.nsc.gov.ge/files/files/National%20Security%20Concept.pdf>

¹⁰ State Concept on Relations with the Peoples of the North Caucasus, 29.07.2012, http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=1765%3Aresolution-6619-rs&catid=54%3Astatements-appeals-and-resolutions&Itemid=88&lang=ge#_ftnref1

¹¹ Threat Assessment 2010-2013, non-classified, http://www.nsc.gov.ge/files/files/legislations/policy/threatassessment2010_2013.pdf

¹² National Military Strategy, <http://www.mod.gov.ge/documents/samxedro%20strategia%20ENG.pdf>

¹³ Defence Ministry stated recently that new version of the National Military Strategy was being developed and will be adopted soon. Website of MoD, 24.01.2014, <http://www.mod.gov.ge/index.php?newsid=2623>

¹⁴ Strategic Defence Review 2013-2016, <http://www.mod.gov.ge/documents/yzqhgsgsreeng.pdf>

¹⁵ Public Opinion Survey, Commissioned by NDI, August 2012, <http://www.civil.ge/files/files/2012/NDI-August2012-Survey.pdf>

¹⁶ Public Opinion Survey, Commissioned by NDI, Nov 2013, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-November2013-Survey.pdf>

As with the new government, Georgia's Euro-Atlantic integration is not questioned by the population. When it comes to the foreign policy choice, the population confirm their support to the stated goal of the authorities to join NATO and the EU.

As to ties with Russia, the survey results show that Russia is generally perceived within the population as a threat to the country. Dissatisfaction with the current state of Georgia's relationship with Russia is most probably reasoned by the above-mentioned perception.

To sum it up, the normalization of relations with Russia means for both for the new government and the population:

- A reduction of threats coming from the north; will consequently ensure a better environment to attract foreign direct investments to Georgia;
- An increase of exports to the Russian market; will consequently reduce the trade deficit and ensure sustainable development of the economy;
- Liberalization of the visa regime; will consequently facilitate improvement of people-to-people contacts and labour migration;
- Confidence building via cultural and humanitarian ties; will consequently create the basis for political solutions to the problems if a window opportunity to do so opens up at some point in the future;

Another major perception is that better ties with Russia would contribute to Georgia's Euro-Atlantic integration process. The idea is that with normal relations, a measured and reserved narrative instead of hostile rhetoric, Georgia's chances to come closer to its ultimate foreign policy goal are increasing. However, there is an understanding that it will be difficult to "sell" this to the Kremlin; the new government will have to work hard to convince Moscow that a strong and stable Georgia in the neighbourhood is in the interest of the Russian Federation as well.

Besides, the elimination of personal hostility between leaderships in bilateral relations of the two countries could further de-escalate tensions. It will make the politics of both countries more rational and free from personal emotions. And, most importantly make it possible to predict the behaviour of the leaderships.

GEORGIA'S POST-VILNIUS CHALLENGES

Until September 2013 there was an expectation that Ukraine would sign the Association Agreements while Armenia, Georgia and Moldova would initial the documents at the EaP Vilnius Summit in November 2013.

But Armenia made a U-turn straight after President Sargsyan's meeting with Russian President Putin on 3 September 2013. The same happened in the case of Ukraine when Prime Minister Azarov straight after meeting with his Russian counterpart Medvedev, announced on 21 November 2013 the halting of Ukraine's signing of the Association Agreement.

There have also been a number of threatening statements made in address to Moldova by the Russian leadership. However, Moldova continued its EU integration and initialled the agreement.

Even though there has not been a direct threat made towards Georgia, both the government and society considers it quite possible that Russia might exert pressure on Georgia before August 2014, the month when the Association Agreement is supposed to be signed. Armenia's unexpected "U-turn" and Ukraine's last minute "surprise decision" are argument enough to theoretically expect the pressure.

Another significant challenge for Georgia would be internal developments in the country. It's important that Georgia keeps on the track of democratic development and continues implementation of its reforms agenda. Current allegations from some sections of the international community on the alleged practice of "selective justice" in Georgia need to be resolved.

Internal developments within the European Union may also be considered a challenge for Georgia. Citizens of the member states of the EU are going to elect the European Parliament on 22-25 May 2014. According to various surveys, far-right groups are going to gain seats in the European Parliament. The composition of the new legislative body is of significant importance for Georgia since the European Parliament has to approve the decision to sign the Association Agreement and further approve the document after the signature.

ENERGY AS TOOL FOR PRESSURE

ELECTRICITY

Out of four potential importers - Russia, Azerbaijan, Armenia and Turkey – Georgia seasonally imports electricity mainly from Russia and Azerbaijan. The share of imports within Georgia's electricity consumption in 2012 was approximately 7 percent in average.

The table shows Georgia's electricity imports in 2012 by country:¹

Month	Russia	Azerbaijan	Armenia	Turkey	Import Share
Jan	80.19	0.30	0.00	0.00	9%
Feb	74.45	0.00	0.00	0.00	8%
March	125.16	92.42	0.00	0.00	24%
April	21.54	4.43	0.00	0.00	4%
June	0.25	0.00	0.00	0.00	0%
Jul	0.5	0.34	0.00	0.00	0%
Aug	0.61	0.00	0.00	0.00	0%
Sept	0.22	0.00	0.00	0.00	0%
Oct	21.98	0.06	0.00	0.00	3%
Nov	50.91	0.00	0.00	0.00	7%
Dec	47.6	0.00	0.00	0.00	6%
Total	517.05	97.55	0.00	0.001	7%

Georgia not only imports but seasonally exports electricity to Russia, Azerbaijan, Armenia and Turkey during the summer. The share exports in 2012 for example was about 5.4 percent of the total amount of the electricity generated in Georgia².

The import and export of electricity can be considered usual business relations between Georgia and Russia. Those business relations haven't been suspended even during the war in August 2008. Therefore it's less expected that Russia will use electricity exports as a tool to exert pressure on Georgia. Even if it happens and Russia takes radical measures, Georgia may ask other partners to replace its imports from Russia.

It's interesting that Russian companies (mainly state owned) have significant shares in the ownership of all three components of the electricity system in Georgia 1. Generation; 2. Distribution; and 3. Transmission. If Russia uses these companies as sabotage tool it could affect Georgia's electricity system. But none of these companies have taken such radical measures, even during the war in 2008.

Even though the LLC Enguri HPP³ is in state possession, the control of the plant is not fully exercised by Georgia. The dam is located on territory controlled by Georgian authorities while the power plant is located on territory controlled by de facto Abkhaz authorities. If Russia tries, through the Abkhaz de facto authorities to create problems on Enguri HPP, then Georgia's electricity system could be affected significantly. But this is unlikely because in such a case the electricity supply of breakaway Abkhazia will as well be affected.

NATURAL GAS

Georgia's annual consumption of natural gas is about 1.8 million cubic meters. The main exporter to Georgia is Azerbaijan. Gas from Azerbaijan is bought at different prices and through different means, such as through direct purchase and as a transit fee in gas.

As to Russia, Georgia receives 10 percent of Russian gas transported from Russia to Armenia as a transit fee. In 2012 this amounted to about 1.9 million cubic meters⁴. As per recent agreement, the volume will increase to about 2.5 million cubic meters from 2014⁵. With this higher figure, the transit fee for that amount will be about 250 thousand cubic meters for Georgia.

The use of natural gas supplies as leverage for pressure would be illogical and irrational since it won't affect Georgia significantly and in parallel will create significant problems to Armenia. First, this is not a decisive amount of the gas for Georgia. In case of a problem, Georgia can import the additional gas from Azerbaijan or Iran like it did earlier in 2006. And second, it's impossible for Russia to leave Armenia without gas since 100 percent of gas for Armenia is supplied from Russia.

¹ Ministry of Energy of Georgia, Electricity Balance of Georgia 2012, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

² Ministry of Energy of Georgia, Electricity Balance of Georgia 2012, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

³ In 2012 the share of the electricity generated by the Enguri HPP was about 32.7 percent of the total volume of the electricity generated in Georgia; Ministry of Energy of Georgia, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

⁴ РосБизнесКонсалтинг, РФ в январе-сентябре сократила объемы поставок газа в Армению на 3,7%, 23.10.2013, <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131023144714.shtml>

⁵ ЗАО АрмРосгазпром, "Подписан ряд Документов", 03.12.2013, <http://www.armrusgasprom.am/ru/infocenter/news/867/>

OIL

Imports of crude oil represent an insignificant share within Georgia's imports. However, petroleum and petroleum oils are usually the biggest imported commodity in the country. In 2012, for example, it had the largest share (12.1%) as single commodity unit in total imports¹.

The import of petroleum and petroleum oils is diversified and enters Georgia from various countries. In 2012 Russia was Georgia's fourth largest exporter of petroleum and petroleum oils after Azerbaijan, Romania and Bulgaria.

Out of a total of 915 million tons of imported petroleum and petroleum oils (USD 951 million), Georgia imports 66.9 million tons (USD 67 million) from Russia².

Imports of major commodity positions by countries in 2012
Petroleum and petroleum oils

Countries	Thsd. USD	Tons
Total imports	951 041	915 701
Of which:		
Azerbaijan	335 525	341 219
Romania	227 113	219 434
Bulgaria	194 523	187 342
Russia	67 006	66 965
Italy	32 848	30 031
Other countries	94 026	70 710

56

Taking into account that import of petroleum and petroleum oils is diversified, there is little chance that Russia will try to use it as tool for exerting pressure on Georgia. Besides, Russia's share in total imports is not that high and Georgia could replace Russia with other trade partners.

ECONOMY AS TOOL FOR PRESSURE

GEORGIAN-RUSSIAN TRADE TURNOVER

Georgian exports to Russia increased in January-October 2013 by a value of USD 130.8 million making its share in the country's total exports 5.7%³.

Top trading partners by exports in January-October 2013

	January-October 2012		January-October 2013	
	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)
Total Exports	1 985 268,7	100,0	2 305 865,5	100,0
Of which:				
Azerbaijan	523 874,0	26,4	582 378,9	25,3
Armenia	209 872,5	10,6	257 331,7	11,2
Turkey	123 063,4	6,2	153 185,7	6,6
Ukraine	134 256,4	6,8	139 038,1	6,0
Russia	37 181,9	1,9	130 872,3	5,7
United States	188 561,8	9,5	120 349,1	5,2
Bulgaria	62 021,1	3,1	118 801,4	5,2
Kazakhstan	50 795,3	2,6	82 685,3	3,6
Canada	86 352,4	4,3	70 465,0	3,1
Italy	43 837,1	2,2	67 502,4	2,9
Other countries	525 452,8	26,5	583 255,5	25,3

The significant increase in exports to Russia has been driven mainly by the reopening of the Russian market for Georgian wines⁴, mineral waters and some agriculture products. In June 2013, Russia removed a ban on the import of Georgian wines and other alcohol drinks, as well as mineral waters and tea. Starting from October 2013 Russia resumed import of some agriculture products from Georgia. The ban was removed on the import of citrus fruits, as well as grapes, apples, pears, apple quince and nuts.

¹ National Statistics Agency of Georgia, Statistical Publication, External Trade of Georgia, Annual Report of 2012, www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/bop/Georgian%20External%20Trade%202012.pdf

² National Statistics Agency of Georgia, Statistical Publication, External Trade of Georgia, Annual Report of 2012, www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/bop/Georgian%20External%20Trade%202012.pdf

³ National Statistics Agency of Georgia, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTrade_10_2013_ENG.pdf

⁴ Annual report presented on 16 December 2013 by the Ministry of Agriculture of Georgia reads that 21 784 510 out of total exported 44 654 359 wine bottles have been exported to Russia in 2013 (<http://moa.gov.ge/?p=3666>);

Georgian imports from Russia also increased in January-October 2013 to USD 460.6 million making its share in the country's total imports 7.3%.¹

Top trading partners by imports in January-October 2013

	January-October 2012		January-October 2013	
	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)
Total Imports	6 535 789,7	100,0	6 284 929,9	100,0
Of which:				
Turkey	1 170 376,4	17,9	1 064 590,2	16,9
Ukraine	490 140,1	7,5	490 069,7	7,8
Azerbaijan	524 290,0	8,0	480 845,6	7,7
China	470 694,7	7,2	467 923,7	7,4
Russia	391 184,6	6,0	460 695,8	7,3
Germany	465 695,5	7,1	369 130,2	5,9
Romania	219 457,4	3,4	255 383,5	4,1
Japan	255 328,9	3,9	247 079,0	3,9
United States	181 683,8	2,8	211 537,6	3,4
Italy	228 222,1	3,5	183 941,3	2,9
Other countries	2 138 716,2	32,7	2 053 733,2	32,7

The increase of exports and imports made Russia Georgia's fourth largest trading partner in January-October, 2013 after Turkey, Azerbaijan and Ukraine². Russia was Georgia's sixth largest trading partner in 2012 and the fifth largest in the first half of 2013.

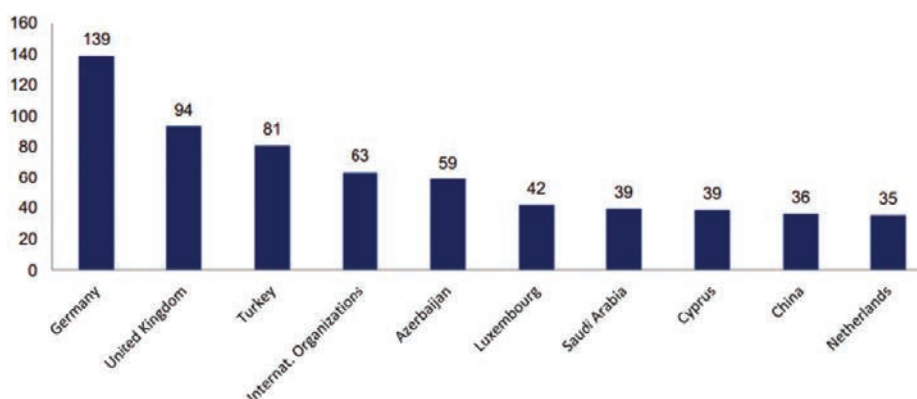
Top trading partners by turnover in January-October 2013

	Exports		Imports		Turnover	
	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)
Total	2 305 865,5	100,0	6 284 929,9	100,0	8 590 795,4	100,0
of which:						
Turkey	153 185,7	6,6	1 064 590,2	16,9	1 217 776,0	14,2
Azerbaijan	582 378,9	25,3	480 845,6	7,7	1 063 224,6	12,4
Ukraine	139 038,1	6,0	490 069,7	7,8	629 107,9	7,3
Russia	130 872,3	5,7	460 695,8	7,3	591 568,1	6,9
China	29 103,1	1,3	467 923,7	7,4	497 026,8	5,8
Germany	51 976,9	2,3	369 130,2	5,9	421 107,2	4,9
Armenia	257 331,7	11,2	135 154,2	2,2	392 485,9	4,6
United States	120 349,1	5,2	211 537,6	3,4	331 886,8	3,9
Bulgaria	118 801,4	5,2	166 821,3	2,7	285 622,7	3,3
Romania	2 325,6	0,1	255 383,5	4,1	257 709,1	3,0
Other countries	720 502,6	31,2	2 182 777,9	34,7	2 903 280,5	33,8

FOREIGN DIRECT INVESTMENTS

According to data from the National Statistics Agency of Georgia, the most FDI in 2012 came from Germany – USD 138.8 million; the UK – USD 93.6 million; Turkey – USD 81.1 million; Azerbaijan USD – USD 59 million; Luxembourg – USD 42 million; Saudi Arabia – USD 39.5 million; Cyprus – USD 38.7 million; China – USD 36.1 million; the Netherlands – USD 35.4 million. USD 63.5 million of FDI is attributed in the Geostat figures to “international organizations. The Russian Federation is not even among the top ten major investors.³

Major investor countries in 2012
(Million US dollars)



¹ National Statistics Agency of Georgia, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTrade_10_2013_ENG.pdf

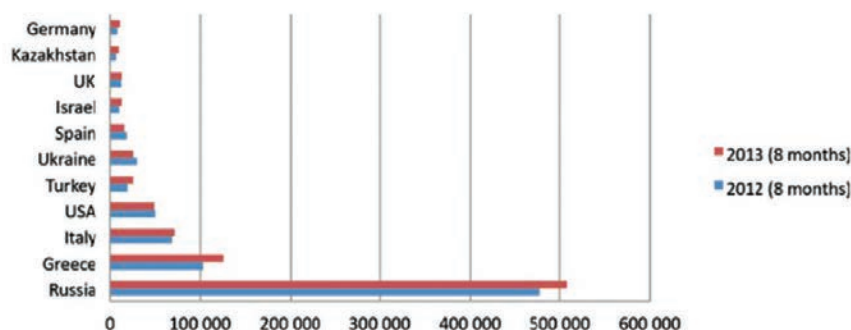
² Ibid

³ National Statistics Agency of Georgia, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FDI_2012-Eng.pdf

REMITTANCES

Money transferred from abroad to Georgia in 2012 amounted to a record high of USD 1.33 billion. Foreign direct investment in the same year only reached \$912 million. Russia remains the largest source of remittances for Georgia.¹

Remittances by Countries of origin (thousand USD)



58

The table shows remittances sent through the formal banking system. But some are sent informally. These are unofficial money transfers, such as relatives travelling with cash.

Theoretically Russia may create problems for ethnic Georgian immigrants living/working there. A case is already pending before the Grand Chamber at the Strasbourg-based European Court of Human Rights. It concerns the alleged harassment of the Georgian immigrant population in the Russian Federation following the 2006 arrest in Tbilisi of four Russian service personnel on suspicion of espionage against Georgia.²

It's not clear how many Georgians live/work currently in the Russian Federation. Some of them have Russian citizenship for a long time already, some are there on legal grounds (business, studies, medical purposes, etc) and some are illegal immigrants. It has always been a topic of speculation.

The Voters' List Verification Commission (VLVC) earlier in August 2012 announced that the verified voter list of 3,385,844 citizens of Georgia includes 310,113 voters who are currently abroad³.

The VLVC did a door-to-door registration of voters and for the time being it's the only updated data. It's not clear how many of 310,113 voters are in Russia and how many of them are there on legal or illegal grounds. But the figure shows that the number of Georgian citizens in the Russian Federation is not too high, especially if we take into account that there are many Georgians in the US, EU countries, CIS, etc.

EXTERNAL DEBT

Georgia's external debt by 31 October 2013 totalled USD 4,205.3 million. Georgia owes just USD 101.6 million to Russian Federation. By the end of 2014 Georgia plans to cover part of the debt and decrease it to USD 93.8 million.

Even though the total external debt will increase a bit in the coming year, the Government of Georgia forecasts that it will be no more than 35.5% of the nominal GDP by the end of 2014⁴.

SECURITY AS TOOL FOR PRESSURE HUMAN SECURITY

Fencing, installation of barbed wires and digging trenches along the South Ossetian and Abkhaz Administrative Boundary Lines could be considered a threat to the human security of the population living on both sides of the dividing lines. Human security can also be affected negatively by a number of measures taken directly by Russia or indirectly through de facto Abkhaz and South Ossetian authorities:

- Strict punishment of people for "illegal" crossing of ABLs;
- Restriction of freedom of movement even through "official" check-points;

Fencing and the installation of barbed wires was launched along the South Ossetian ABL already in 2010 and a significant stretch is already complete.

As to the Abkhaz ABL, a number of trenches have been dug there but cross-ABL movement is still possible through five "official" check-points and lots of informal passages along the river Inguri.

¹ Economic Policy Research Center (EPRC), Georgian Economic Outlook, October 2013, http://www.osgf.ge/files/2013/publikacie-bi%202013/Stagnation_or_Not_-_Georgian_Economic_Outlook.pdf

² European Court of Human Rights, Country Profile, July 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Georgia_ENG.pdf

³ Civil Georgia, Commission Releases Voters List Figures, 01.08.2012, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25061&search=>

⁴ Government of Georgia, Georgia's State Debt 2013, www.parliament.ge/newsletter/2013/3.12.13/drafts/infor-saxelm-val.pdf

It's less expected that the Abkhaz ABL will be closed or restricted significantly since "trans-Inguri trade supplies a significant share of some basic agricultural products and household commodities to Abkhaz markets (25-40 percent)".¹

HARD SECURITY

A military base in South Ossetia just 30 kilometers from the capital Tbilisi and another military base in Abkhazia close to the port of Poti; coverage of the whole territory of Georgia from the mentioned military bases by ballistic missiles, multiple-launch rocket launchers and air-defence systems (Tochka-U, Smerch, S-300); conducting regular military exercises in breakaway regions as well as a wide range strategic exercises (for example, Kavkaz-2012) outside Georgia just in the immediate neighbourhood; are all usually perceived as permanent threat of the use of force.

There are other cases of an implied threat of military force. Such implications were made in statements made by Russian President Vladimir Putin on his last visit to Armenia.

Just a couple of days after the EaP summit, President Putin said that Russia had never intended to leave the South Caucasus and would to the contrary strengthen its positions there². It's remarkable that the statement was made in Gyumri, a town which hosts Russia's 102nd military base. A number of Georgian experts took this statement as a threat and even saw implications on the threat of the use of force.

Russia's leverage on the Nagorno Karabakh conflict is as well considered as potential external threat to the security of Georgia.

Despite these threats a resumption of open hostilities is unlikely, however they may still negatively affect foreign direct investments. A feeling of insecurity and the existing status quo does not contribute to the encouragement of investments in the country and development of the economy in general.

INTERNAL POLITICAL STABILITY

The local self-government elections will be held in Georgia sometime in May/June of 2014. There is a chance that some public or political tensions will float up in the pre-election period.

- Nino Burjanadze and Shalva Natelashvili, perceived among the population as pro-Russian politicians, got third and fourth places in the October 2013 Presidential Elections with 10.19% and 2.88% of votes, respectively.

- Although the candidate of the Coalition Georgian Dream won MP by-elections with 39.48% in one of the constituencies in Tbilisi earlier in April 2013, the leader of the "Free Georgia" party Kakha Kukava came in second place with 17.26% of votes. Kukava's party is a clearly pro-Russian political union.

- The Coalition Georgian Dream might look solid but it is still fragile, built on necessity rather than common ideology and might face a challenge in preserving its unity. Besides, the current leaders namely the President and the Prime Minister of Georgia, both lack political experience since they only entered politics several months before taking high political posts.

- The Coalition recently nominated Minister of Infrastructure and Regional Development Davit Narmania as candidate for Tbilisi Mayor. The announcement of Narmania's candidacy has provoked various reactions within society and even within the ruling coalition. Narmania also came under criticism for the draft law on local-self governance.

- The results of the October 2013 Presidential Elections showed that the United National Movement (UNM) still has significant support among the population, especially in country-side constituencies.

- The attempt of some civil society activists to mark the International Day against Homophobia by holding an anti-homophobic rally in Tbilisi last year on 17 May will most probably be repeated in 2014. The initiative was followed by violent protest by a significant group of society. In case the idea of trying again to hold a similar anti-homophobic rally floats up, and it will most probably happen, the reactions from society will also most probably be the same. It also coincides with the pre-election period of the local self-government elections.

- For some unclear reasons, tensions on religious grounds coincidentally preceded presidential elections of October 2013. In different parts of Georgia there have been a number of tense incidents between the Orthodox and Muslim population of Georgia. Even though the incidents did not develop into something serious and solutions have been found, tensions were still remarkable and there have been a number of rallies held by Orthodox and Muslim communities separately.

- Ethnic Armenian populated Javakheti has always been a sensitive region. Even though the situation is more or less stable there, it's still considered vulnerable, and a challenging issue for Georgian statehood. From time to time problems in Javakheti come to the surface. Earlier in mid-March 2013, for example, the local town council of the pre-dominantly ethnic Armenian populated Akhalkalaki, discussed an appeal to the Parliament with the request to ratify The European Charter for Minority or Regional Languages (ECRML)³. The discussion was then criticized by the Georgian Orthodox Church saying discussion of similar initiatives were "unacceptable"⁴.

¹International Alert, "Trans-Inguri Economic Relations: A Case for Regulation", May 2013, <http://www.international-alert.org/resources/publications/trans-inguri-economic-relations-case-regulation-en>

²The Kremlin, Vladimir Putin visited the town of Gyumri as part of his state visit to Armenia, 02.12.2013, <http://eng.kremlin.ru/news/6354>

³The ECRML commits member states in the Council of Europe to make education, court proceedings and state services available in minority languages in areas where they are traditionally spoken. Georgia pledged to ratify the charter when it joined the Council of Europe in 1999, but it has not yet done so. (IWPR)

⁴Civil Georgia, Georgian Church Against Ratification of European Charter on Minority Languages, 31.03.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=25908>

- Georgia must carry out a number of sensitive legislative reforms as part of its commitment to the process of approximation and integration with the European Union. Anti-discrimination legislation seems to be one of those most complicated initiatives. Looking back to Moldovan practice when anti-discrimination law was harshly challenged there by the Orthodox Church, it's quite expected that similar resistance will take place here as well. The Orthodox Church remains the most trusted institution in Georgia and it's always difficult to "sell" such sensitive reforms to the people whilst the church is against it.

Thus, taking into account a certain amount of popularity for pro-Russian politicians and political unions, the still significant rating of the UNM, the eclectic nature of the ruling coalition Georgian Dream, public sentiments towards "untraditional sexual orientations", potential escalations on religious and ethnic grounds, it's quite possible that some tensions may arise in the pre-election period, especially if some external forces additionally inspire and encourage those tensions.

However, it is unlikely that pre-election political tensions may change the foreign policy line of the Government of Georgia or public sentiments on European integration and the normalization process with Russia.

SOFT POWER AS TOOL FOR APPEASEMENT

Because of war in August 2008 and many other factors both preceding and following the war, Russia's soft power leverages have been and still are quite weak in Georgia. the cutting of diplomatic relations; hostile rhetoric of political elites of both countries; restriction of people-to-people contacts by limiting the cross-border movement; the absence of cultural and educational exchange programs; restricted business relations; all these have brought alienation not only between governments but also between the peoples.

Russia can potentially use soft power to come closer to the Georgian people and create a public stronghold within the population of the country. It could be done by:

- Financing and promoting pro-Russian public movements and initiatives;
- Inspiring nostalgic sentiments among elder generations with "good" Soviet memories;
- Facilitating freedom of movement, for example cultural, study and business trips;
- Promoting common Orthodox principles like "traditional family values";
- Condemning "anti-Christian" way of life;

With this goal there might be established various pro-Russian non-governmental centers and foundations (efforts are already visible in this direction¹) in Georgia with a focus on support and development of civil society, promotion of Russian culture among the population, financial charitable support to cultural and educational institutions, etc

Russia may reach the Georgian people through the Orthodox Church as well. The ties between the Georgian and Russian Churches have been preserved even after the war. The Russian Orthodox Church did not follow the government's decision on the recognition of Abkhazia and South Ossetia and did not challenge the canonical borders of the Georgian Patriarchate. The Georgian Orthodox Church remains the most trusted institution in the country. If it starts promoting Georgian-Russian rapprochement, there is high probability that the people in Georgia will follow that line.

The strongest leverage in Russia's soft power tool-box could be the issue of territorial integrity of Georgia and the return of IDPs. From time to time the Russian leadership sends ambiguous messages on both issues. There have already been a number of indirect statements on the possibility for IDPs to return² as well as a possibility to solve the problem of territorial integrity³. In case Russia makes tangible moves in these directions in exchange for Georgia refusing to sign the Association Agreement this would tempt the Government of Georgia putting it in a vulnerable position.

Another strong leverage could be liberalization of the visa regime or even introduction of visa-free travel. Since jobs remain the number one priority issue for most respondents (62%)⁴ of Georgia, lifting restrictions on travel to Russia would be very tempting for a significant group of society.

Russia with large employment market is still quite interesting for job-seekers. Coincidentally, Russian President Putin has recently stated publicly that he did not exclude visa-free regime with Georgia⁵ thus hinting on the Kremlin's flexibility on the theoretical possibility of striking a deal on this issue.

ECONOMIC AND SOCIAL WELFARE AS TOOL FOR ATTRACTION

Like in Ukraine, Russia may try to cajole the Government of Georgia through generous financial aid or lifting all import restriction for goods from Georgia. Aid could come in the form of long-term low interest rate loans, a special discount on gas prices, full access of Georgian products to the Russian market, etc.

¹ PrimeTimeNews.ge, საქართველოში რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობების ცენტრი შეიქმნა, 25.07.2013, http://primetime-news.ge/?page=3&news_id=18959

² The Messenger, Iliia II Hopes Putin Fulfills Promises, 01.08.2013, http://www.messenger.com.ge/issues/2916_august_1_2013/2916_edit.html

³ Civil Georgia, Putin Speaks on Relations with Georgia, 12.06.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26169>

⁴ Civil Georgia, NDI Public Opinion Survey, 13 -27 November 2013, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-November2013-Survey.pdf>

⁵ The Kremlin, Пресс-конференция Владимира Путина, 19.12.2013, <http://www.kremlin.ru/news/19859>

Such an offer might be quite attractive for the Georgian authorities especially during the current economic and social problems the country is facing as well as potential future challenges in these fields:

- The y/y GDP growth of eleven months in 2013 was just 2.6% instead of initially forecasted 6%;
- Government revenue suffered a significant shortfall in 2013 resulting in a failure to reach the initial budget target;
- A recent survey commissioned by NDI says that 32% of respondents consider themselves unemployed and looking for work;
- Out of GEL 7.22 billion expenditures in the 2014 budget, GEL 2.65 billion has to be spent on healthcare and social protection projects;

Following Armenia's decision to join the Customs Union, Georgia might also lose an important market for export of motor cars (mainly re-export). This is an important sector of the country's economy. According to the National Statistics Office of Georgia, the export of motor cars constitutes 24% of Georgia total export in January-November, 2013.

In case Ukraine also decides to join the Customs Union and increase its trade tariffs, there is a risk that it might negatively affect Georgia's economy. Ukraine is its third largest trade partner with a 7% share in Georgia's total exports.

And last but not least, Russia may try to challenge the modest expectations of benefits¹ from DCFTA and as an alternative offer Georgia membership into the Customs Union with promise on far higher quantitative economic profit.

VULNERABLE PERIOD FOR POTENTIAL PRESSURE

61

Russia is currently busy with the Sochi Winter Olympic Games scheduled for 7-23 February 2014. The release of former tycoon Mikhail Khodorkovsky and his business partner Platon Lebedev, two jailed members of the Pussy Riot punk band and the 30-member crew of a Greenpeace show that President Vladimir Putin is trying to soften criticism of his record on human rights and democracy.

Therefore, it is unlikely that Russia would use significant pressure on Georgia before or during the Sochi Olympics; or straight after the games, since Russia plans to host the G8 Summit on 4-5 June, 2014.

The period after the G8 summit in June and before the planned signature of the Association Agreement in August, could be considered the most vulnerable for Georgia. The NATO summit in Newport, Wales on 4-5 September, 2014 increases the probability of pressure.

The Russian leadership has stated many times that Georgia's NATO integration is the red line for the Kremlin. But Georgia has recently expressed its wish to get a Membership Action Plan (MAP) from the Summit and has already intensified its lobbying campaign.

CONCLUSIONS

- With the Association Agreement, Georgia has been given a chance to become part of the European family. It's a historic choice. Due to geography, historical links and cultural values Georgia has always been perceived as a European type of state and it will be a fair opportunity for Georgia to become part of the European club.

- By establishing the DCFTA with the European Union, Georgia enters into a contractual relationship with a reliable partner with a competitive consumer market. It will mean trade relations free from politically motivated decisions; it will ensure import of high quality product into Georgia; and it will encourage local entrepreneurs to produce and export competitive products to the EU market.

- With the Association Agreement, including the DCFTA as well as Visa Liberalization with the European Union, Georgia's perspective will start to look more attractive for the peoples in the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia. It will help Georgia become a more competitive alternative for Sukhumi and Tskhinvali.

- In the situation with Armenia joining the Customs Union and Azerbaijan still not determined on its European future, Georgia is going to be the only country in the South Caucasus with close formal and informal ties with the European Union. Georgia has the potential to be a direct window to Europe even for the wider region, for example for the republics of Russia's North Caucasus. Georgia, namely Tbilisi has the potential to become an informal hub for the entire Caucasus region.

- The process of Georgia's political approximation and economic integration with the European Union seems to be an irreversible process. Even though there are still enough mechanisms to exert pressure on Tbilisi in order to derail its European path, Georgia can achieve its ultimate goal and rubber-stamp the Association Agreement with the European Union. But only if it pursues a consistent foreign policy, shows maturity and avoids both internal and external political shortcomings.

- The previous government's efforts to engage with Russia did not prove to be successful. Theoretically, it's possible that the new approach may also be unsuccessful in achieving tangible results in reaching the strategic goals: the de-occupation of breakaway regions, the reversal of recognitions and restoration of territorial integrity. But it's still positive that the efforts of the new authorities have already brought some results in terms of trade,

¹ Increase of Georgia's GDP just by 4.3 percent in the long run;

humanitarian and cultural ties. And if one day a historic window of opportunity opens up to resolve the political issues, there will already be a basis for such a process and it will be easier for the government to address those strategic goals.

RECOMMENDATIONS

- Georgia should have only one foreign policy line and it should be Euro-Atlantic integration. The government should be firm on that and avoid any statements or efforts that may give room to alternative interpretations. The government should make clear that the normalization process with Russia is not a parallel process to Euro-Atlantic integration but rather a supplementary tool to better and easier achieve its ultimate foreign policy goal - to become part of the Euro-Atlantic club.

- Georgia should continue a careful normalization policy with the Russian Federation. It's better to keep expectations low and still focus on trade, humanitarian and cultural ties only. The process is not mature enough to address the political issues. Hasty steps, euphoria and overestimation of expectations may harm the dialogue and even be counterproductive. Once the Association Agreement is signed, the government of Georgia will be in a stronger position to start addressing the political issues with their Russian counterparts. Besides, in such a situation the possibility to trade Georgia's European way in exchange for addressing political issues will be exhausted.

- Since Russia's policy of sticks has not worked in 2006 and even before, there is less chance that it will work now. And in case Russia still takes similar measures and exerts pressure on Georgia, it will consolidate the nation even more. Therefore, if Russia decides to obstruct Georgia on its European path, they will most probably use the policy of carrots. The government should resist the temptation however attractive it might look, be it financial and economic support or a pledge to resolve the problems with territorial integrity.

- The government of Georgia should maintain its moderate tone and should not exaggerate the importance of the Association Agreement. On the one hand Georgia should acknowledge that the agreement is historic and it elevates the Georgia-EU relationship to a different level but on the other hand the government in Tbilisi should avoid talks on the geopolitical importance of the agreement. It will irritate Russia and may provoke them. Instead, Georgia should keep the agreement low profile and try to slip through with the signature quietly, without provocative rhetoric against Russia.

- The government of Georgia should carefully follow the statements and efforts of the Russian Federation vis-a-vis Georgia's European way. Tbilisi should avoid exaggerations and preventive strikes (political statements) against Moscow. The government should speak up once it discovers that Russia is exerting pressure on Georgia. It will be more convincing for the international community than "preventive hysteria".

- The government of Georgia should pursue a relevant communications policy to address the questions within society about the Association Agreement, including the DCFTA. This will need information campaigns, comprehensive communication with society, both directly to the population and to opinion makers. It will also need coordinated work within the government itself.

- The government of Georgia should evaluate the possible internal and external threats on its way towards the European Union and especially before signing the Association Agreement and in close cooperation with its partners draw up a strategy on how to deal with them.

- The government of Georgia should strengthen and accelerate its efforts to carry out necessary reforms to implement the Visa Liberalisation Action Plan that would reap tangible benefits and give an opportunity to the country's citizens to travel to the Schengen area visa free.

- Armenia – one of Georgia's the main trade partners is going to join the Custom's Union by 2015. Since this might have some negative impact on Georgia-Armenia trade, the government of Georgia should develop a policy to mitigate the possible negative impact.

NOTE

The views and opinions expressed in the publication are those of the authors only and do not necessarily represent those of any government, organization or institution. Independent Georgian experts in their individual capacities G.Vardishvili and I. Chkhikvadze contributed to the chapter titled the Georgian Perspective.

II. RUSSIAN PERSPECTIVE

DEVELOPMENT OF RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND THE EU

In the first 40 years of the formation of the European integration process, the attitude of the Soviet government to it was calm. Agitators talked about the European Coal and Steel Community, and then the European Economic Community (EEC), being the economic basis of a hostile block of NATO and bound to be defeated attempt to save decaying capitalism. Experts and diplomats could not ignore European integration and the dynamics of the Soviet policy in this field is of particular interest to historians¹. Nevertheless, the Soviet Union was dealing with the vast majority of issues concerning relations with European countries at the bilateral level. Talking about the formation of the relations with the integration union became only possible in 1990s, when this association itself has undergone substantial changes.

Freed from the shackles of communist ideology USSR collapsed, failing to use its political and economic potential in the new conditions. Now new Russia had to build up relations with partners. In the first years of its existence, facing a tough economic crisis and civil strife of autumn 1993, which ended by the adoption of the new Constitution. At the same time the European Community, the development of which was constrained by the circumstances of “cold war” was transformed by its members into the European Union, the activities of which already assumed not only economic integration, but also common foreign and security policy and harmonization of internal affairs. Ratification of the Maastricht Treaty on the European Union was delayed until November 1993. By 1994 Russia and the EU almost simultaneously received new basic documents, a new sense of themselves and on that basis began to build relations.

Already in June 1994, the EU and Russia signed an Partnership and Cooperation Agreement (PCA)², which remains in power until now. Ratification of agreements usually takes considerable time in EU, and since the end of 1994 this process was significantly slowed down by the first Chechen war. The Agreement came into force only on December 1, 1997. That political moment was not exactly favorable. After the 1996 elections experiencing serious health problems President B. Yeltsin struggled with growing economic difficulties and at the same time looked forward to select a man who he could support as a successor at the position of president. The crisis of 1998 became an ordeal, having forced the country to default on its debts and devalue the national currency. At the same time tensions in the North Caucasus were growing. It turned out that, despite the generally positive attitude of B. Yeltsin to participation in the European integration process, this field has always been secondary comparatively with the key political and economic problems of the country. The greatest success of the Yeltsin period were achieved in not relations with the EU, but in the context of other European institutions - with the formation of the Organization for Security and Cooperation in Europe in 1994, joining the Council of Europe in 1996, and the ratification of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in 1998. Russia was concentrated on those mechanisms, where it was full-scale participant. The possibility of participation in the EU, which in 1990s included only 12-15 countries, was not even discussed. Events in Chechnya remained the factor, which in many cases did not allow Russia and the EU to start developing the common political vision. Beginning of the second Chechen war resulted in Russian delegation losing voting right in the Parliamentary Assembly of the European Council in 2000.

PARTNERSHIP AND COOPERATION AGREEMENT

PCA - the main achievement in relations between Russia and the EU of the 1990s, has been considered for ten years. By 2007, the parties had to arrive on a new agreement, but negotiations on it have dragged on. In the absence of objections PCA is automatically annually prolonged. Many provisions of the document, especially related to the economics, gradually have lost their importance with the development of the private contracts base and agreements between Russia and the EU. The economic part of the PCA at the first stage used to compensate not participation of Russia in the World Trade Organization (accession took place in August 2012). Political part used to create the basis for a regular dialogue at different levels.

The objectives of the PCA particularly included, “strengthening of political and economical freedoms”, “support for Russia’s efforts to consolidate its democracy, develop its economy and to complete its transition to the market economy”, providing a framework for the “gradual integration between Russia and the wider area of cooperation in Europe”, the creation of the necessary conditions for the establishment of a free trade zone. The first of these provisions “mentoring” tone is revealed - the attitude to Russia as to a student, who only has to reach a certain level in particular areas. Imperfection of the Russian state system in the issues of human rights, democracy, and even the market nature of economy still remain and twenty years after the conclusion of the PCA, however,

¹ Lipkin M.A. The Soviet Union and European integration: middle 1940s – middle 1960s M.: ИВИРАН, 2011.

² Partnership and cooperation agreement between Russian and the EU (http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf)

the requests of the Russian political class has changed. From the perspective of today's Russian elite contractual framework of the relations between Russia and the EU should in all cases be carried on equal basis. The EU cannot claim for Russia learning any standards in unilateral manner.

In the text of the PCA provisions on the protection of intellectual property are present, as well as on industrial cooperation, protection of investment, cooperation in the field of science, technics, education, etc. However, provisions of the PCA have only created the legal framework of cooperation. To fill them with content, it was necessary to formulate and implement appropriate policy and perhaps this process was even more difficult to the European Union than to Russia.

STRATEGY

In the end of the 1990s the EU strived to make common foreign policy more coherent through the development of specific conceptual documents - "Common strategies". In June 1999, this kind of strategy was approved in relation to Russia¹. The document strengthened the desire to see "stable, democratic and prosperous Russia" in Europe and develop "increasingly close cooperation" with it. Strategy was considered for four years. Like in PCA, there the attention was again paid to the need to work on strengthening Russian democratic institutions, integrating Russia into a common economic and social space.

This kind of line was quite consistent with the aspirations of the substantial part of the Russian elite. Ideally, both parties were meant to benefit from closer interaction and creation of the unified space in Europe without dividing borders.

Even after adoption of a doctrinal document, the EU could not fully avoid contradictions between the single member countries. Notes on the lack of coherence in practical policy towards Russia became a refrain of critics of the EU. Leading EU countries strived for developing exclusive relationships with Russia that caused dissatisfaction among the smaller states. Meanwhile, number of EU Member States has increased dramatically during the large-scale expansion in 2004. Working on the expansion absorbed a substantial part of the EU foreign policy resources. In the early 2000s the processes in the Balkans also required vigilant attention. In its turn, Russia, in the same years, was still busy fighting with the armed resistance in Chechnya, where EU's advice on keeping human rights were perceived as an irritation factor.

Nevertheless, EU's try to formulate its strategy has given a certain result. In the relations between Russia and EU the dynamics has gradually appeared, having been absent previously. It was necessary to make EU enlargement process understandable and acceptable for Russia. This circumstance was an important factor encouraging the parties to the achievements that would not only be significant, but also visible to the general public. The most visible new dynamics was in 2003-2006. The president of European Commission in 1999 – 2004, Romano Prodi suggested memorable short formula for the convergence of the partners - "everything but institutions". It meant that the question of Russia's membership in the EU will not be aroused, but it eventually will be able to claim at all the benefits of staying in unified EU area with its common rules and freedoms. The development of this idea resulted in the concept of four "common spaces" of Russia and the EU, that was declared at a summit in St. Petersburg in 2003 and set forth in more details approved in the "road maps"² in 2005.

The emergence of "road maps" was greeted in circles of experts with disappointment. They contained little particularities, did not set any timeframe of goals achievement. On the basis of the texts "cards" it could seem that ten years after conclusion of the PCA, partners almost for the first time thought about the possibility to fill the legal basis in with the content and for start are going to discuss separate aspects of this endeavor.

Distinguishing of "common spaces" – economics; freedom, security and justice; external security; science and education - is quite logical and matches the forms of interaction of EU with other countries. In the mid-2000s Russia got not so much an exclusive cooperation format, but the ingenious names for the same elements that were used by the EU in relations with the countries of the Neighborhood Policy (NP).

NEIGHBORHOOD POLICY

Meaning of NP, as well as the meaning of "common spaces" of Russia and the EU, was assumed to the formation of an alternative to EU membership, which allows to develop enhanced cooperation and not imposing new burdens on the institutional structure of the EU. Russia's refusal to participate in the NP initially seemed to be almost the result of superficial taste dissensions – from the point of view of Russian diplomats, NP was created for countries that are striving to join European Union and only temporarily do not have this opportunity, and they did not attribute Russia to them. In Russian diplomatic rhetoric Russia and EU appeared as global players of equal

¹ Common Strategy of the EU on Russia. 4 June 1999. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf)

² "Road maps" Russia-EU: <http://archive.kremlin.ru/text/news/2005/05/88001.shtml>

magnitude. In the perspective of decade that past since NP has been launched, it appears that this private quarrel had been a messenger of much more serious conflicts.

In the NP EU tried to unite under the universal frame its Eastern European and Mediterranean neighbors. Mediterranean countries did not strive to join the EU, but like many others needed assistance in issues of optimizing the work of state institutions, functioning of economics, provision of human rights and freedoms. NP frame became primarily bureaucratic – the unified apparatus and the financing scheme of cooperation programs allowed reducing costs within the structures of European Union. Also it provided opportunities for multilateral projects involving several countries of NP at the same time.

NP appeared to be an imperfect mechanism, which was sharply criticized, but non-participation of Russia in it meant that interaction of the EU with other neighbors would not imply presence of Russian even as an observer. This led to suspicions and misunderstandings. Suspicions got intensified further with the advent of the Eastern Partnership in 2008 as an additional support of EU's cooperation with the countries closest to Russia, formerly being part of the USSR.

Declared in strategies goals of building a single space without dividing borders became blurred on the stage of the implementation. Each of the countries of NP, as well as Russia, EU due to objective reasons approached with a common set of tools of interaction, but the progress has been uneven. Countries expecting to join the EU were most willingly adopting approaches and standards of European Union. In contrast, in Russia among those involved in decision-making the apparent doubt was increasing whether the unilateral convergence with EU is desirable.

Countries committed to working closely with European Union by 2014 have begun to enter the Association Agreement (AA) with the EU. Meanwhile, already in 2006-2007 while discussing the new basic agreement between Russia and the EU, the opinion that the partners should conclude exactly an association agreement was expressed. Indeed, a key element of the AA is to create a free trade area (FTA). This goal was announced already in PCA back in 1994, but yet not implemented. While maintaining the understanding of Russian political priorities in the form in which they brought to life the idea of “common spaces” of Russia and the EU to enter the formation of FTA with the EU, Russia could simultaneously do it with the countries of Eastern Partnership. However, it did not happen.

In the 2000s as well as in the 1990s Russia and the EU could not act without regard to the processes taking place in politics. Strengthening of the Russian state was accompanied by strengthening of authoritarian tendencies, which the EU noticed with displeasure. Both the EU and Russia after a long period of economic growth have been forced to cope with the effects of the global financial crisis of 2008. The crisis pushed to protectionism, slowed down the process of negotiations on Russia's accession to WTO, and together with it, the preparation of a new basic agreement with the EU. The need to discuss Russia - EU FTA was announced by Russian party only on Russia-EU summit at the end of January 2014¹, amid the burgeoning Ukrainian crisis.

In the mid-2000s official Russian approach assumed Russia to form a “strategic partnership” with the EU, more ambitious and meaningful than what other neighbors of the EU can afford. By the mid-2010s it appeared that neighbors of Russia, on the contrary, begin to visibly outrun it, entering exactly that common space, part of which Russia finally failed to become. However, the absence of a sound leap does not mean complete absence of evolution. On the contrary, over the past few years, Russia and EU were able to demonstrate certain results for each of the areas of interaction.

CURRENT STATE OF RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND THE EU

- Trade with the EU is stable at the level of about half of Russia's foreign trade turnover. In its turn, for the EU, Russia is the third partner in terms of volume of turnover. Up to 75% of foreign direct investment come to Russia from the EU². About one third of primary energy goes to the EU from Russia. It is important to bear in mind that most of the economic achievements has no direct connection to the course of negotiations under the EU - Russia. Contracts for the energy supply are coordinated with the individual countries, most of the goods are supplied by private companies, which use the existing benefits of the common market, but are willing to work under any conditions leaving the possibility of making profit. Until 2012 the main request of the EU businessmen working with Russia to the politicians was reduced to the earliest completion of negotiations on the WTO. Request on Russia-EU FTA is just being formed, which does not prevent new companies come from the European Union to Russia. These companies not only use the large Russian market, but also bring their own quality standards, modern methods of production and service.

- The first visible result of the visa dialogue was the agreement on simplification of visa procedures in 2006³. For Russian and the EU citizens level of visa fees has been limited, and for some categories canceled at all.

¹ Summit Russia – EU. 28.01.2014 (<http://www.kremlin.ru/news/20113>)

² European Union – DG Trade – Russia: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

³ Agreement of Russia and the EU on visa issue (http://www.russianmission.eu/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf)

The possibility of issuing multiple-entry visas and procedures of assistance to the categories of travelers solving the problems of educational, humanitarian and scientific nature. There was also concluded a readmission agreement - an indispensable condition for progress on the visa issue. Practice of issuing biometric passports greatly expanded in Russia, where fingerprints should be recorded since 2015. This opens all the possibilities for visa-free regime. The dialogue on visa-free regime - one of the two tracks of negotiations. The second track - a new stage of visa procedures simplification. New simplification should be a step towards a visa-free movement and can be expressed in a significant expansion of the practice of issuing multiple-entry visas.

- In matters of crisis management it has been the most difficult for the EU and Russia to achieve progress. Agreement on cooperation in conducting peacekeeping missions has been the matter of negotiations for many years. Russia insists on equitable nature of the agreement - including provisions on the possibility of participation of the EU in operations conducted by Russia. The EU, having concluded a number of framework agreements on cooperation in crisis management with other countries, is not ready to depart from its usual practice in these matters. Controversy did not prevent Russian helicopter team from participating in the EU operation in the Republic of Chad and the Central African Republic in 2008-2009, based on specifically negotiated agreement, but this experience remained the only example of its kind.

- The practice of participation of Russian students in the educational programs of the EU is expanding. On the basis of a bilateral agreement between Russia and the EU the European Studies Institute (ESI)¹ was established in Moscow at the Moscow State Institute of International Relations. Working in collaboration with the College of Europe in Bruges ESI, it prepares personnel for Russian ministries and departments, as well as for business, who know the theory and practice of the European integration process and are ready to work with the EU.

- The summits of EU - Russia are held twice a year (the practice of EU's cooperation with other countries involves only one high level annual summit). There operates several configurations of the Permanent Partnership Council - meetings of EU representatives with single Russian ministers. The meetings of whole European Commission board with the full structure of the Russian Government were held several times.

RUSSIA, GEORGIA AND INTEGRATION

To understand the condition of bilateral relations it is useful to have a look at the dynamics of the Russian population attitude towards Georgia. The survey conducted in the end of July 2013 by All-Russian Public Opinion Research Center showed that Russians began to evaluate the relations between Russia and Georgia more positively than in 2006. Thus, in 2006 35-39 % of the respondents called bilateral relations strained, in 2013 this percentage dropped to 22. Relations were called hostile by 14-18 % in 2006, and at the latest poll - only by 5%. There are significantly more respondents who believe that the Russian- Georgian relations are normal (24 % in 2006 VS 9% in 2013). However, only few people give positive assessment: friendly type of the interaction is named by 2%, neighborly relations considered by 4%².

An interesting survey was conducted in Russia in November 2013 with respect to the image of Georgia as a country. The first place was such a description of Georgia as "the country of many cultural achievements" (37% of respondents). However, on the second place was the point that Georgia has unfriendly intentions towards Russia³.

In 2009, 78% of Russians believed that the development of friendly relations between Russia and Georgia in rule of that time president Saakashvili was impossible⁴. A survey conducted in November 2013 after the change of forces in Georgia, showed a different picture: the majority of Russians (56%) expects the improvement in relations between two countries under the rule of the new president G. Margvelashvili .

The most interesting for this report purposes are the opinions of Russians on how Georgia's entry into NATO and the EU will affect Georgian-Russian relations. Here is the entire data of the survey conducted on November 2-3, 2013⁵:

¹ European Studies Institute: <http://eurocollege.ru/>

² The positive dynamics is in the relations between Russian Federation and Georgia // All-Russian Public Opinion Research Center, 30.08.2013 <http://wciom.ru/index.php?id=266&uid=114420>

³ «Country of culture, traditions and ... anti-Russian intentions? Our impressions of Georgia» // All-Russian Public Opinion Research Center, press-release № 2503 from 30.01.2014 <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114694>

⁴ «Saakashvili is not for Georgia!» // All-Russian Public Opinion Research Center, Press-release № 1289 from August 12, 2009 <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=12260>

⁵ «Russia-Georgia: realities and perspectives of bilateral relations» // All-Russian Public Opinion Research Center, press-release № 2461 <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114614>

How do You think, will Georgia's entry into NATO impact or will not impact its relations with Russia, and if affects, then how? (close-ended question, one answer)							
	All the respondents	Moscow and St. Petersburg	Million-cities	More than 500 thousands	100 - 500 thousands	Less than 100 thousands	Villages
Yes, it will impact, will help improving relations between Georgia and Russia	13	6	17	21	9	12	15
Yes, it will impact, will contribute to the deterioration of relations between Georgia and Russia	44	56	33	35	48	39	48
Will not impact	28	21	35	26	23	33	28
Difficult to answer	15	17	14	18	20	16	9

How do You think, will Georgia's entry into European Union impact or will not impact its relations with Russia, and if affects, then how? (close-ended question, one answer)							
	All the respondents	Moscow and St. Petersburg	Million-cities	More than 500 thousands	100 - 500 thousands	Less than 100 thousands	Villages
Yes, it will impact, will help improving relations between Georgia and Russia	17	11	21	28	14	14	19
Yes, it will impact, will contribute to the deterioration of relations between Georgia and Russia	29	42	26	23	31	23	32
Will not impact	36	29	41	28	32	44	36
Difficult to answer	18	19	12	21	23	19	13

The largest portion of the respondents believe that Georgia's entry both in the EU and NATO would rather contribute to the deterioration of bilateral relations. However, for entry into the EU the figure is lower, moreover, the highest proportion of respondents believe that accession to EU will not impact Georgia's relations with Russia, which can be considered as a positive sign, because Russian public opinion on foreign policy issues, usually quite accurately reproduces the official view of Russia.

Dramatic development of Russian-Georgian relations is significant not only for its direct participants, but also for a number of third countries. The threat of destabilization and constraints appearing in the region due to the precarious situation in Abkhazia and South Ossetia draws attention. The EU takes very seriously to what is happening in the South Caucasus. EU observer mission is the only remaining form of international presence in zone of war of 2008.

Prior to the completion of the formation of the new government in Georgia, by the results of the parliamentary elections of 2012 and presidential elections of 2013, hopes for progress in Russian-Georgian relations did not have foundation beneath. The coalition "Georgian Dream" who won elections has taken a constructive position on the Russian issue and has already achieved notable success. Economic and trade cooperation and transport communications are being recovered. The Russian side does not exclude the progress in painful issue of issuing visas for Georgian citizens. However, the full normalization is obviously not going to happen while maintaining the existing status of Abkhazia and South Ossetia, recognized by Russia as independent states. The EU countries, on the contrary, do not question the territorial integrity of Georgia. In the absence of direct economic contradictions Russia and the EU turn out to be divided politically. The EU does not welcome the support provided by Russia to Abkhazia and South Ossetia, protests against the ongoing process of "borderisation". Russia, in its turn, generally evaluates the EU's presence in the region neutrally, at the same time painfully responding to the development of Georgian military cooperation with the Western countries.

The current stalemate situation, in which the parties interested in the development of relations cannot leave previously occupied principle positions, apparently, will not undergo any significant positive changes in the foreseeable future. Accordingly, the Association Agreement, which Tbilisi is planning to sign in 2014, will be implemented in these difficult conditions, maintaining significant impact of Russia on Abkhazia and South Ossetia. In the presence of political will, the Russian governance could persuade South Ossetia and Abkhazia to interact with Tbilisi, not affecting the issue of their status, but giving opportunity to maximize the potential of the Association Agreement. As the agreement between Georgia and Russia on Russia's accession to the WTO shows, in many

cases, technical and organizational solutions can work in conditions of incomplete legal and political certainty. But the key factor of political will, most likely, will fail to be provided, and hence Abkhazia and South Ossetia will not take part in the implementation of the AA. Economically, these formations are significantly less connected to Tbilisi, than, say, Chisinau and Tiraspol, respectively, we can expect that the AA will not entail significant practical problems, but will not change the Abkhazia's and South Ossetia's course on self-isolation from Georgia. At the same time, we can assume that in the long run AA can help Georgia in its political and economic development, that will gradually change Sukhumi's and Tskhinvali's impression of the surrounding reality and the mechanisms of development available to them.

Russia's Relatively calm reaction to the development of relations between Georgia and the EU can change if the process of moving of Tbilisi towards NATO moves from the deadlock. Expansion of the North Atlantic Treaty Organization is seen by the Kremlin as univocally negative fact and considerable efforts will be devoted to its inhibition. These concerns can be illustrated by opinion expressed in January 2014 by the chairman of the State Duma Committee on Foreign Affairs A. Pushkov regarding Moldova's prospects in NATO. Pushkov believes that Moldova considers AA as the first step of integration into NATO and that, according to his information, Chisinau conducts secret negotiations about joining the Alliance¹. Problems associated with such a perception can not be satisfactorily resolved only through Russia developing dialogue with Moldova and Georgia, without qualitative changes in the relations between Russia and NATO, still treating each other with the suspicion. Moreover, taking into account the Ukrainian crisis, we can expect a significant negative trend in this issue.

THE ASSOCIATION AGREEMENT IN THE POWER DISCOURSE OF RUSSIA

In Russia there were lively discussions on the economic consequences of signing of the Association Agreement by Ukraine, much less attention was paid Moldova, fate of AA with Georgia was covered slightly and superficially.

In October 2013, to the question whether the signing of Association Agreement with the EU by Ukraine will affect bilateral relations with Russia, Vladimir Putin listed in details numerous problems in the economic sphere that can occur, at the same time he added: "But we will not have any problems in the political sphere, I'm sure"².

The most notable exponent of the Russian official point of view on the issues of the Association Agreement and the Customs Union became advisor of the President of Russian Federation, economist Sergei Glazyev. Glazyev reckons that this document will significantly limit the sovereignty of the countries of "Eastern Partnership" that are going to sign it, and as an alternative offers to join the Customs Union, explaining its position on the example of the Ukraine as follows: "In this agreement, the Ukraine will no longer conduct any actions of trade policy, as it unconditionally, completely gives everything the European Union. We are not the ones twisting arms. We say - join us in the Customs Union on an equal footing. We have absolute equality of the votes. Moderate Belarus, giant Russia, and even small Armenia, which joins now, have the same rights, the same number of votes"³.

At a meeting of the international discussion club "Valdai" in September 2013 Vladimir Putin explained the logic of Russian actions on the future of the signing AA by Moldova:

"Will Moldovan leaders, God bless them, sign this document, cheap and high quality Italian and French wines will come to the Moldovan market. Where will Moldovan wine go? And also they will take certain technical regulations that are inconsistent with ours. Other rules. There are some things that are automatically accepted not in Moldova itself in the field of economy, but by the European Union, European Commission. And it will be automatically extended to Moldova. All this goods will gush to us - firstly.

And secondly, we also have a suspicion that under the guise of the same Moldovan or Ukrainian goods, goods from the third countries will go to us. That is what worries us. There is nothing associated to an attempt of putting pressure on the sovereign right to make decisions. We just call to see everything, calculate. And if colleagues will deem our arguments invalid, do not take offence at us that we, being forced to defend our interests, will impose certain limitations. There is nothing unusual, nothing selfish. We need to think about our own national interests in the economic sphere"⁴.

Earlier in the same vein, spoke the Minister of Foreign Affairs of Russia Sergei Lavrov, who pointed out that it is important for Russia to understand the economic consequences of the AA coming into force and the impact of the new conditions on the bilateral relations and cooperation within the CIS free trade area framework. Besides that Lavrov stressed the need of consultation of Russian and Moldovan experts on these issues. There was no re-

¹ Pushkov: Moldavia conducts secret negotiations with NATO on integration into the Alliance // RIA News, 15.01.2014 <http://ria.ru/world/20140115/989374522.html>

² Press statement and answers to journalists' questions at the end of the APEC summit. // Official website of President of Russia, October 3, 2013 r. <http://www.kremlin.ru/transcripts/19382/print>

³ Interview with Sergei Glazyev // Echo of Moscow, 07.09.2013 <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1149900-echo/>

⁴ Meeting of international discussion club "Valdai" // Official website of President of Russia, September 19, 2013 r. <http://www.kremlin.ru/news/19243>

ferring to any sanctions or retaliatory actions of Russia, the Minister of Foreign Affairs said that the signing of the agreement is the sovereign choice of Moldova.¹

State Secretary - Deputy Minister of Foreign Affairs Grigory Karasin in his interview at February 12, 2014 on the question about the consequences of Moldova signing AA with the EU said exactly the following: "Most experts agree that the multi-vector foreign and economic policy – rapprochement with the EU by Chisinau and searching ways to join the Eurasian integration by Tiraspol - becomes an additional and very significant obstacle to improving relations between two banks of the Dniester. However, the evolution of the Transnistrian problem showed that any estimations on the "arm-twisting", its "accelerated" resolution are doomed to failure. There is no sustainable alternative to viable compromise between the parties, the search of which is consistently supported by Russia as a guarantor and mediator in the negotiations in the "5 +2" format"². In general, on the Transnistrian conflict issue Karasin is of the opinion that it is primarily a relations problem of sides of the conflict, exactly the parties are responsible for the reconciliation, and Russia is ready "to support it".

More sharply on the same subject spoke Deputy Chairman of the Government and Special Envoy of the President on Transdniestria, Dmitry Rogozin, according to whom the signing of the AA by Moldova may lead to the resumption of frozen conflict, if in the process of negotiations with the EU will not be considered the opinion of Transdniestria³. Commenting on these words of Rogozin, Russia's permanent representative in the EU Vladimir Chizhov stated that this is just a personal opinion of Deputy Prime Minister and not the official position of Russia⁴. Coexistence of reasonable and sharp positions, each of which can be interpreted as the Russian state line, in Russian foreign policy turns from exceptions into the rule. This tactic does not conduce to searching for compromise. Analysts critical to Russian analysts prefer to proceed from a sharper position in their arguments without noticing space for the dialogue opened in the context of the more moderate statements.

EURASIAN PROJECT

Operating since 2010 the Customs Union (CU) of Russia, Belarus and Kazakhstan, was supposed to be transformed into the Eurasian Economic Union in early 2015. Simultaneously with changes in the institutional framework the process of expansion of the integration project is going on, to which Armenia and Kyrgyzstan can join. Drawing conclusions about the overall effectiveness of the project is premature yet, but at least the Customs Union itself, administered by the Eurasian Economic Commission, became a daily reality of participants of international trade. CU's extension, although encouraged by member states is accompanied by numerous difficulties. TC founder-countries in the case of rapid expansion at some stage risk losing control over decision-making. Even including in it called Armenia and Kyrgyzstan – is not an easy task for CU.

The construction of the Eurasian project is quite common for the modern world. In every part of the world the neighboring countries form integration groups, which give opportunities to eliminate redundant barriers for trade and benefit from closer collaboration. In most cases, these associations do not even set the goal to get closer to the level of integration, which is demonstrated by the EU. Similarly, despite the huge geographical spread of the Eurasian integration project, its contents even in the distant future perspective will be much more modest than achievements of the EU. Already involved in the union Kazakhstan and Belarus oppose to the inclusion in the project of the political component. There is no question of a single currency, and the size of the economies of two out of the three members does not give opportunity to talk about the global significance of the CU.

Under conditions of growing instability in the former Soviet Union, in the context of the Ukrainian crisis dynamics of development of the CU may fall even more dramatically. For most countries, external partners of CU, its activities only mean unification of customs procedures and, for today, relatively high level of duties. Disappointment in protectionist model may at some point change the policy of the CU countries in this matters, but prediction of such a change is not possible.

S. Glazyev in one of his speeches, proposed to eliminate the contradictions between Russia and Georgia, exactly through mechanisms of CU: "In order to remove the barriers between Georgia and South Ossetia, Georgia and Abkhazia, it is necessary to join the Customs Union. If Georgia does it, we will bring down the customs control at the border. But now it comes to the fact that at the Russian-Abkhaz border is foreign (Swiss, I think) company that acts as Georgian customs, controlling the movement of cargo. We do not need all this. We have to sit down at

¹ Speech and Replies to Media's Questions by the Minister of Foreign Affairs of Russia Sergey Lavrov at Joint Press Conference Following Talks with Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova N. German, Moscow, July 24, 2013

http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/2652EC829DEF0EB44257BB2004FEDC8?OpenDocument

² MFARF: we began to be more flexible while issuing visas for citizens of Georgia // RIA News, 12.02.2014 <http://ria.ru/interview/20140212/994487063.html>

³ Rogozin about association of the Ukraine in the EU: "It is like sitting in the entrance" // RIA News, 12.11.2013 <http://ria.ru/politics/20131112/976414522.html>

⁴ Chisinau signing agreements with the EU is fraught with problems, the solution of which is still unknown, thinks Russia's Permanent Mission // Interfax, 14.01.2014 <http://www.interfax.ru/world/351298>

EUROPE AND EURASIA - THE COMPATIBILITY OF PROJECTS

the negotiating table to discuss the return of Georgia in the Eurasian integration process¹ However, this approach is unrealistic, not taking into account the political side of the issue, not only on the Moscow – Tbilisi line, but also Tbilisi - Sukhumi and Tbilisi – Tskhinvali lines.

For Georgia, separated from Russia with intractable political controversy, there is no question of participation in the CU. Considering the geographical position of Georgia and history of trade restrictions set by Russia it can hardly be expected from the Georgian leadership to have orientation on the CU even as a preferred trade partner. More likely there will be a desire to diversify foreign trade activities, for which Georgia can use good enough geographical position - access to ports, the Turkish market and the ways of energy supplies.

Theoretically, one can assume Russia's consent to join Abkhazia and South Ossetia to the Eurasian project. However, such a move would completely isolate this union from formalized contacts with the outside world. Even today participation of Belarus - the object of the EU sanctions - is one of the notable obstacles on the way to establishing a working relations CU- EU. Success of CU as an economic project, on the contrary, requires expansion of the international recognition of this union.

One can not completely exclude the possibility of clotting Eurasian project because of any conflicts between the participants. However, essential it may be, above all, for the very members, and not for external partners whose business decides to work with Russia , Belarus and Kazakhstan not on the basis of their belonging to the CU, but for reasons of profit, taking into account public policy of these countries with respect to economic activity.

Talking about the differences of the EU and CU attention is often paid to the different political system of the participants. However, the second project is at a stage of development where technocratic work in the bowels of the Eurasian Economic Commission (EEC) prevails over politics. Accordingly, we can expect to find solutions to technical problems that may arise in contact of European and Eurasian integration, through expertise dialogue and direct interaction of third countries with EEC. For the EU is not easy to decide to build relations with the CU, but the transfer of the part of the former competencies of the Russian government responsibilities to the EEC, working with EEC becomes a necessity.

For a long time Russia and the EU have been engaged in dialogue on technical standards. Substantial part of EU standards, which do not contradict with the Russian conditions, are directly used in Russia or taken as a basis for Russian norms. Unbridgeable gap between trade and economic practices of the EU and Customs Union are not observed in practice. Business uses the existing trade routes with the growing intensity. It is more difficult to establish industrial cooperation between the EU and the CU, but countries of the CU are interested in is to create opportunities for this form of interaction.

Stated reason for existence of economic space of CU separated from the European Economic Area, is to enable countries lagging behind the most developed economies, to prepare for the competition before entering it. Respectively, as CU economies grow it can be expected that the acceptable level of protection for them will get closer to the practices of the EU. Creation a formal framework of convergence - probably the EU - CU free trade zone - requires prior accession all of the members of the CU to the WTO, which will take some time. Political tensions between Russia and the EU that reached its peak during the Ukrainian crisis will be felt for a long time in dealing with the issues of interaction with the CU.

Significant unifying point for the EU and the CU may be the desire to use the most modern and efficient technologies to minimize trading costs, improve the business climate and ensure inflow of investments. Implementation of the strategy of modernization in the CU countries will eventually require from them new changes in politics, convergence of political systems with samples of the leading countries of the world that will also create new opportunities for the cooperation with the EU.

But on the way of compatibility there still are many obstacles. "Eastern Partnership" countries, as well as the EU members themselves fear that Russia will interfere in the process of signing Association Agreements by Georgia and Moldova, regarding which at the summit Russia-EU in January 2014 the EU urged Russia not to exert pressure on those states². Simultaneously, during the summit an agreement was reached that the EU and Russia will hold bilateral consultations at the level of experts regarding Russian concerns³ related to "Eastern Partnership", which according to official Russian statements are related solely to the economy.

EU position on the compatibility of EU and CU has become increasingly articulated after Ukraine refusing to sign an agreement at the Vilnius summit and followed by crisis in the Ukraine. It is clear that the country cannot simultaneously negotiate FTA with the EU and membership in the CU, because then the FTA should be negotiated

¹ Sergei Glazyev: "Who needs new tragedies?" // Newspaper "Subbota" 23.10.2013 <http://www.subbota.com/actual/theme/interview/2028-sergej-glazev-qkomu-nuzhny-novye-tragedii.html>

² EU urges Russia not to press Georgia and Moldova in the issue of association // RIA News, , 05.02.2014 <http://ria.ru/world/20140205/993299147.html>

³ Russia and the EU agreed to continue consultations on the Eastern Partnership // RIA News, 28.01.2014 <http://ria.ru/world/20140128/991829570.html>

by the entire CU. But the participation in the existing CIS free trade area is quite compatible with the signing of the AA with the EU. That's what the head of the EU Delegation to Russia Vygaudas Usackas meant in February 2014, when he said that "The Association Agreements, including a free trade agreement between the EU and its partners, such as Moldova, Georgia and Ukraine, are fully compatible with existing trade agreements of Russia with these countries."⁴ A European diplomat suggested thinking about how to make the "Eastern Partnership" and the Customs Union more compatible.

At the level of official rhetoric Russia also maintains position that the integrational projects must be compatible. So, S. Lavrov said in October 2013: "... the integration processes throughout the vast area from Lisbon to Vladivostok are not mutually exclusive. Of course, at the initial stages each tends to ensure a smooth entry into the liberal trade regime, under the rules approved at the accession to the WTO. At some stage, the degree of protection of the markets will be different. But we all operate on a single platform of WTO principles, and there is no objective reason to oppose the convergence processes of integration within the EU framework and in Eurasian space."⁵ With the submission of the Russian delegation the possibility of dialogue about "integrating integration" is being discussed within the OSCE.

CONCLUSION

In our opinion, the output of relations between Georgia and the EU to a new level by the signing of the Association Agreement in no way contradicts the normalization of Russian-Georgian relations. Conversely, the positive dynamics in one of these directions can, under certain conditions, induce similar dynamics on the other. Controls at the borders delaying the movement of goods is becoming increasingly apparent anachronism. Georgia has already shown an example of a quick and effective modernization of customs systems, which facilitates the life to business. Rationality and focus on improving the business environment has to be demonstrated by CU as well.

At the same time, as shown by the Ukrainian crisis, in the former Soviet Union risk factors arising from the political process, may take over economic logic. In the foreseeable future, the Russian partners will have to take into account the main concerns marked the report, articulated by the Russian authorities:

- Changes in economic relations and cooperation format compatibility problems of "Eastern partnership" with the EU, on the one hand, and cooperation within the CIS Free Trade Area, Customs Union and the Eurasian Economic Union, on the other. Russia sees its actions on trade and customs restrictions in relation to Ukraine as protection of their own economic interests, and not as sanctions for the punishment for changing of geopolitical vector.

- Cooperation with NATO and the prospects of membership in the Alliance are much more sensitive issues for Moscow than deepening of political cooperation among the countries of "Eastern Partnership" with the EU.

In circumstances where, for whatever reasons, the interstate dialogue is blocked, contacts at the level of civil society are particularly important. Maximum openness of the states, their desire to help, and not to create problems for the citizens and visitors better than any integration groups contributes to the elimination of dividing lines and the formation of the common spaces.

RECOMMENDATIONS

- To create a separate Russian-Georgian expert commission on economic relations between Russia and Georgia in connection with signing of the Association Agreement by Georgia. The Commission should carry out an analysis of possible economic consequences for bilateral relations, identify possible limitations in advance, and propose measures to overcome the negative consequences for both parties. Maximum transparency of the activities of the commission would help to avoid its transformation into an instrument of political pressure .

- It is necessary to develop an approach to cooperation with the Customs Union and the future Eurasian Economic Union, to send Georgian experts to get to know these structures and to determine how optimally combine Georgia's cooperation under the Association Agreement with the EU and cooperation with CU . Such actions would, among other things, contribute to the preservation of accumulated positive in economic relations between Georgia and Armenia.

- In bilateral relations between Russia and Georgia, to continue maximally separating of economic issues from political ones, highlighting the independent tracks of cooperation, progress on each of which can be achieved independently from others .

⁴ Ushatskas: CU and the "Eastern Partnership" should be made more compatible // RIA Novosti, 17.02.2014 <http://ria.ru/world/20140217/995274808.html>

⁵ Comments and Answers by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov to Questions from Russian media after a meeting of the Foreign Ministers of the CIS countries, Minsk, October 24, 2013 http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/176CE60C38FE6D5E44257C-0F001AB904?OpenDocument

- For Georgian party it seems appropriate in relations with Russia to separate the question of cooperation with the EU from the issue of joining NATO, as NATO membership is a sensitive issue for Russia.
- When discussing issues with Russia related to cooperation with the EU and NATO, it should be underlined that Georgia is moving towards European and Euro-Atlantic integration for improving the quality of life of the community and developing its potential in different areas, it means, not to focus on membership in these organizations as the ultimate goal, but on the process – on the social and institutional transformations that will turn it into a stable, predictable and profitable partner of Russia.

NOTE

The views and opinions expressed in the publication are those of the authors only and do not necessarily represent those of any government, organization or institution. Independent Russian experts in their individual capacities Sergey Utkin and Yulia Nikitina worked on the chapter titled the Russian Perspective.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Учитывая конфликтную ситуацию между Россией и Грузией, с 2011 года «Центр культурных взаимосвязей – Кавказский дом» начал активную работу в направлении построения мира между грузинским и российским обществами.

Этот процесс объединяет несколько компонентов, в том числе, исследования молодых грузинских и российских аналитиков, рабочие визиты в Грузию и Российскую Федерацию, встречи и семинары с участием представителей государственных структур и экспертных кругов обеих стран, создание совместной веб-страницы и т.д.

В 2013 году, в рамках проведенных исследований было подготовлено два политических документа, более десятка статей и издан совместный грузино-российский аналитический бюллетень. (Ознакомиться с материалами можно здесь: www.regional-dialogue.com).

Данная публикация является продолжением указанного процесса и подготовлена в рамках проекта «Грузино-российский диалог для мира и сотрудничества», который осуществляется при финансовой поддержке «Фонда превенции конфликтов» министерства иностранных дел Великобритании.

В публикации анализируется европейский выбор Грузии и перспективы грузино-российских отношений после Вильнюсского саммита.

Это исследование включает в себя две независимые части, в которых грузинские и российские аналитики в индивидуальном порядке и по отдельности анализируют как грузинские, так и российские перспективы исследуемой темы.

Февраль, 2014

1. ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ ГРУЗИИ

Отношения между Европейским союзом (ЕС) и Грузией начались в 1992 году сразу после того, как Грузия восстановила свой суверенитет в результате распада Советского Союза. Краеугольным камнем отношений ЕС и Грузии является Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве (СПС). Соглашение было заключено в 1996 году, вступило в силу в 1999 году на первоначальный десятилетний период, но теперь автоматически продлевается на ежегодной основе. СПС предусматривает широкомасштабное сотрудничество в области политического диалога, торговли, инвестиций, экономического, законодательного и культурного сотрудничества.¹ Оно также устанавливает так называемый институциональный треугольник: 1. Совет Сотрудничества; 2. Комитет Сотрудничества и 3. Комитет Парламентского Сотрудничества.

В 2003-2004 годах Европейский союз предложил новую внешнюю политику – Европейская Политика Соседства (ЕПС) – с целью избежания возникновения новых разделительных линий между расширенным ЕС и его соседями и для упрочения благосостояния, стабильности и безопасности всех заинтересованных сторон. Включение Грузии в ЕПС в июне 2004 года ознаменовало собой значительный шаг вперед в отношениях ЕС и Грузии.²

План Действий ЕПС одобрен в ноябре 2006 года, направлена на выполнение положений СПС идействию более тесных отношений с Грузией, включая значительную степень экономической интеграции и углубления политического сотрудничества.³ Первоначально план действий ЕПС должен был охватить период в пять лет (2006-2011), но по истечении, ЕС и Грузия совместно договорились о продлении ПД ЕПС, до тех пор пока переговоры по Соглашению об ассоциировании не были достаточно продвинуты.⁴

Весной 2009 года, ЕС приступил к реализации инициативы Восточного партнерства (ВП). Она представляет собой восточное измерение ЕПС и направлена на укрепление двусторонних отношений между ЕС и его партнерами, в том числе и Грузией. Одной из конкретных целей Восточного партнерства является содействие политической ассоциации и экономической интеграции стран-партнеров в Европейский союз. Инициатива также предполагает повышение мобильности и постепенное введение безвизового режима со странами-партнерами при условии, что будут реализованы соответствующие планы действий.⁵

СОГЛАШЕНИЕ ОБ АССОЦИИРОВАНИИ

Грузия и ЕС начали переговоры по Соглашению об ассоциировании (СА) в июле 2010 года . Соглашение состоит из четырех основных частей: 1) политический диалог и внешняя политика и политика безопасности, 2) правосудие, свобода и безопасность, 3) экономическое и секторное сотрудничество, 4) Углубленная и Всеобъемлющая Зона Свободной Торговли (УВЗСТ), которая обсуждалась отдельно.

Переговоры были успешно завершены в июле 2013 года, за чем последовало парафирование соглашения на Саммите Восточного партнерства в ноябре в Вильнюсе, Литва.

Официально СА будет заключено между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии (ЕВРАТОМ)⁶ и их государствами-членами с одной стороны и Грузией с другой стороны.

Подписывая новое базовое соглашение в 2014 году, Грузия собирается модернизировать свои договорные отношения с Европейским Союзом и заменить СПС, которое уже устарело и не отражает реальное положение на местах.

В соглашении Европейский союз вновь подтверждает свою приверженность относительно территориальной целостности Грузии, нерушимости международно признанных границ, суверенитета и независимости. В отношении регионов Грузии, Абхазии и Цхинвальского региона/Южной Осетии, над которыми правительство Грузии не осуществляет действенный контроль, документ подразумевает, что применение соглашения об ассоциировании или положения для УВЗСТ войдут в действие, как только Грузия обеспечит его полное осуществление и исполнение на всей территории.⁷

¹ Сайт Представительства Европейского Союза в Грузии, раздел о политических и экономических отношениях, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/index_en.htm.

² Там же.

³ Сайт Европейской службы внешних действий, раздел о Грузии, http://eeas.europa.eu/georgia/index_en.htm.

⁴ Европейская комиссия, Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности, Отчет о ходе, Реализация ЕПС в Грузии, 15.05.2012, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_georgia_en.pdf.

⁵ Грузия на саммите Восточного партнерства в Вильнюсе, Министерство иностранных дел Грузии, 25.11.2013, http://www.mfa.gov.ge/files/30_16979_497299_EaPVilniusSummit.pdf.

⁶ ЕВРАТОМ является отдельным юридическим лицом, но имеет тот же состав членов, что и Европейский союз и регулируется «институциональным треугольником» ЕС (Совет, Комиссия и Европейский парламент). Сайт Европейского союза, Сводки законодательства ЕС, Договор о создании ЕВРАТОМ-а, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm

⁷ Сайт Европейской службы внешних действий, раздел о Грузии, Соглашение об ассоциировании ЕС-Грузия, http://eeas.europa.eu/georgia/assogreement/assogreement-2013_en.htm

Соглашение об ассоциировании направлено на стимулирование постепенного сближения между ЕС и странами-партнерами на основе общих ценностей, укрепления политического диалога, укрепления и сохранения мира и стабильности, развития сотрудничества по мирному урегулированию конфликта, усиления сотрудничества в области справедливости, свободы и безопасности, содействия устойчивому развитию и эффективному принципу многосторонних отношений.¹

По подписании и реализации конкретные выгоды могут следовать из Соглашения. Примерами являются – лучшая защита потребителей посредством более высокого качества и повышения безопасности, выращенных на местах, сельскохозяйственных продуктов; лучшие бизнес-возможности для малых и средних предприятий посредством открытия рынков; лучший доступ к улучшенным услугам здравоохранения, а также экономия энергии благодаря более эффективному использованию энергетических ресурсов и развитию возобновляемых источников энергии; лучшее функционирование судебной системы и благодаря усиленному верховенству права, требование правил отчетности для общественных лиц, принимающих решения и повышенной прозрачности.²

Подписание соглашения (Статья 298) также ведет к сотрудничеству по ядерной безопасности, безопасности и радиационной защите в соответствии с принципами и стандартами Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), а также в соответствии с Договором Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРАТОМ),³ при необходимости.

Однако есть два этапа до того, как соглашение станет полностью действующим. Во-первых, соглашение должно быть подписано Европейским Союзом и страной-партнером.

- В сентябре 2013 года официальный представитель Европейской Комиссии подтвердил намерение подготовить соглашение об ассоциировании к подписанию до конца срока заседания Европейской комиссии,⁴ что означает до конца октября 2014 года.

- Но на фоне драматических событий вокруг Украины после Вильнюсского саммита, ЕС принял решение о дальнейшем ускорении процесса. В декабре 2013 года, Европейский Совет «вновь подтвердил готовность Европейского союза подписать эти соглашения как можно скорее, но не позднее конца августа 2014».⁵

После подписания Соглашения об ассоциировании, УВЗСТ временно вступает в силу (так как торговля и экономическое сотрудничество попадают под исключительную компетенцию Европейского союза). Ожидается, что начало 2015 года станет периодом для временного применения некоторых частей ЗУВСТА.

С 1999 года Грузия является бенефициаром Всеобщей системы преференций ЕС (ВСП), которая удалила таможенные пошлины для некоторых видов грузинского экспорта на рынок Европейского Союза. В 2005 году Грузия стала бенефициаром второго соглашения в соответствии с Всеобщей системой преференций ЕС, известного как Специальное стимулирующее соглашение для устойчивого развития и надлежащего управления (ВСП+).⁶ По новой схеме до 7200 грузинских продуктов имеют доступ на рынок ЕС с нулевой таможенной ставкой.

УВЗСТ является соглашением нового поколения, отражающим привилегированные отношения ЕС и расширенную торговлю со страной-партнером. УВЗСТ идет значительно дальше, чем классические формы экономической интеграции, предлагая не только улучшенные торговые и инвестиционные возможности, но и помощь в связанных с торговлей реформах с целью содействия экономическому восстановлению и росту и лучшей интеграции экономики партнера с мировыми рынками.⁷

Независимое исследование предсказывает, что УВЗСТ увеличит ВВП Грузии на 4,3 процента на длительный период времени; также прогнозирует увеличение экспорта Грузии в ЕС на 12% и импорта на 7,5%.⁸

Вторым этапом является ратификация Соглашения об ассоциировании как Европейским Союзом (включая члены- государства) так и страной-партнером.

- С одной стороны, Совет Европейского союза должен принять решение о ратификации с согласия Европейского парламента. А с другой стороны, национальные парламента всех 28 государств-членов Европейского Союза должны ратифицировать соглашение.

¹ Сайт Европейской службы внешних действий, фактические данные о Грузии и Молдове, 02.12.2013 http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

² Сайт Сайт Европейской службы внешних действий, Особенности, Парафирование Соглашения об ассоциировании ЕС-Грузия, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/291113_eu-georgia_association_agreement_en.htm

³ Договор ЕВРАТОМ-а предусматривает создание ассоциации, включающей взаимные права и обязанности, общие действия и специальные процедуры; он также подразумевает сотрудничество с ассоциированной страной-партнером по мирному развитию атомной энергии. Официальный журнал Европейского союза, сводная редакция Договора, 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF>

⁴ Медиа Португал Сивил Джорджия, новостной репортаж, 14.09.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26454>

⁵ Европейский совет, Выводы, 20.12.2013, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/140245.doc>

⁶ Борис Эйсенбау, Повышение грузинского экспорта – Диверсификация грузинской внешней торговли, октябрь 2007, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/gsp_en.pdf

⁷ Сайт Европейской службы внешних действий, фактические данные о Грузии и Молдове, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

⁸ Экорис, CASE, Оценка воздействия устойчивости торговли в поддержку переговоров по ЗУВСТ между ЕС и Грузией и Республикой Молдова, 27.10.2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150105.pdf

Трудно установить сроки, когда процесс ратификации достигнет своей цели. Однако можно провести параллели с ратификацией СПС, на которую понадобилось до трех лет и к тому времени ЕС насчитывало только 15 государств-членов.

Интересно, что Соглашения об ассоциировании, обсуждаемые в рамках инициативы Восточного партнерства не включают в себя путь к членству в ЕС, и явно не исключают его. Так что сделка не такая уж и привлекательная, как те, которые предлагались для стран Западных Балкан, получивших пути к членству, но она предлагает намного больше, чем Соглашения об ассоциировании с Марокко и Тунисом, которые исключали окончательное членство. Хорватии потребовалось 12 лет с момента подписания Соглашения об ассоциировании и стабилизации с Брюсселем для присоединения к клубу. Турция подписала соглашение об ассоциировании еще в 1962 году и все еще ждет.¹

Правительство Грузии также признает, что Соглашение об ассоциировании не гарантирует членство в Европейском Союзе. Тем не менее, они также считают, что новый рамочный документ предусматривает сближение с ЕС и его законодательство на таком высоком уровне, что эффективное осуществление этого процесса делает „европеизацию“ Грузии необратимой.²

Текст Соглашения об ассоциировании³ описывает Грузию в качестве страны «Восточной Европы», которая разделяет „исторические связи и общие ценности“ с государствами-членами Европейского Союза. Статьи 2 и 49 Лиссабонского договора⁴ подразумевают, что любое европейское государство может обратиться, чтобы стать членом Союза, если оно относится с уважением к ценностям, общим для стран-членов, таким как уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и уважение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВИЗОВОГО РЕЖИМА

В июне 2012 Европейская Комиссия начала диалог по либерализации визового режима с Грузией. Целью диалога является изучение всех соответствующих условий для безвизового режима в ЕС для граждан Грузии. Началу визового диалога предшествовало подписание соглашений об упрощении визового режима и о реадмиссии, которые вступили в силу в марте 2011 года.⁵

В феврале 2013 Грузии был передан План действий по либерализации визового режима (VLAP). Он представляет собой ряд подробных требований, которые страна должна выполнить, чтобы ЕС предоставил краткосрочный безвизовый режим.

План действий содержит два уровня критериев: критерии первого этапа, касающиеся структуры общей политики (законодательство и учреждения), которые должны проложить путь для критериев второго этапа, касающихся эффективного и устойчивого осуществления соответствующих мер.⁶

Европейская комиссия заявила 15 ноября 2013, что в Грузии произошел очень хороший прогресс в осуществлении критериев первого этапа VLAP. Комиссия будет продолжать оказывать помощь Грузии в осуществлении VLAP и, в зависимости от достигнутого прогресса, издаст следующий доклад в 2014 году.⁷

Позже, 17 января 2014 заместитель министра иностранных дел Грузии Тамар Беручашвили заявила, что не могла назначить конкретную дату, но надеялась, что процесс либерализации визового режима будет завершен к 2015 году.⁸

При условии, что все требования VLAP будут выполнены, число лиц, ищущих убежища и норма отказа в выдаче визы снижены, Грузия скорее всего получит тип безвизового режима, от которого Республика Молдова в скором времени собирается извлечь выгоду. Это означает установление визовых требований для граждан имеющих биометрические паспорта и въезд в Шенгенскую зону на срок до 90 дней. Однако это не гарантирует открытие для них рынка труда ЕС.

С общим числ лиц, ищущих убежища – 10 850 (+53 %) в 2012 году, Грузия переместилась с 13-го на 9-е место на уровне ЕС.⁹ Грузия имеет самое большое число лиц, ищущих убежища среди стран Восточного партнерства.

¹ Рикард Йозвиак, PCE / PC, Блок объяснения: Что же такое Соглашение об ассоциировании ЕС, 20.11.2013, <http://www.rferl.org/content/eu-association-agreement-explained/25174247.html>

² Грузия на саммите Восточного партнерства в Вильнюсе, Министерство иностранных дел Грузии, 25.11.2013, http://www.mfa.gov.ge/files/30_16979_497299_EaPVilniusSummit.pdf

³ Сайт Европейской службы внешних действий, раздел о Грузии, Соглашение об ассоциировании ЕС-Грузия, http://ec.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

⁴ Официальный журнал Европейского союза, сводная редакция Договора Европейского Союза, 30.02.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

⁵ Европейская комиссия, пресс-релиз, 04.06.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-561_en.htm?locale=en

⁶ Европейская комиссия, пресс-релиз, 15.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm

⁷ Европейская комиссия, Первый доклад о ходе работы, Выполнение Грузией VLAP, 15.11.2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_1st_progress_report_on_the_implementation_by_georgia_of_the_apv1_en.pdf

⁸ Медиа Портал Agenda.Ge, новостной репортаж, 17.01.2014, <http://agenda.ge/news/6441/eng>

⁹ Европейское бюро поддержки убежища, „Годовой отчет о ситуации убежищ в Европейском Союзе 2012 „, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

Топ страны гражданства от общего числа претендентов на международную защиту в ЕС-27 в 2012 году¹

	Total asylum applicants				New asylum applicants				Repeated asylum applicants			
	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%	2012	2011	2012/2011	%
1 Afghanistan	28,005	28,015	-10	0%	19,600	22,130	-2,530	-11%	2,010	1,325	685	52%
2 Russia	24,280	18,330	5,950	32%	17,405	12,650	4,755	38%	3,730	3,055	675	22%
3 Syria	24,110	7,885	16,225	206%	20,430	6,195	14,235	230%	2,230	1,070	1,160	108%
4 Pakistan	19,695	15,700	3,995	25%	14,435	14,245	190	1%	505	360	145	40%
5 Serbia	19,060	13,980	5,080	36%	13,540	10,515	3,025	29%	5,105	3,165	1,940	61%
6 Somalia	14,265	12,195	2,070	17%	12,010	10,430	1,580	15%	885	750	135	18%
7 Iran	13,585	11,865	1,720	14%	11,560	10,270	1,290	13%	1,040	975	65	7%
8 Iraq	13,175	15,170	-1,995	-13%	10,920	12,730	-1,810	-14%	1,325	1,320	5	0%
9 Georgia	10,830	7,060	3,770	53%	9,715	6,035	3,680	61%	735	675	60	9%

Грузия также имеет самую высокую норму отказа в выдаче шенгенской визы среди стран ВП даже плюс Россия (17% в 2009 году, 15,1% в 2010 году, и 13,3% в 2012 году).² До получения предложения по безвизовому режиму, норма отказа например, в отношении граждан Молдовы составила в целом только до 6,5% в 2012 году.³

Норма отказа в визах странах Восточного партнерства, плюс Россия 2012⁴

Страна	Норма отказа в визах%
Армения	8.0
Азербайджан	4.0
Беларусь	0.5
Грузия	13.3
Молдова	6.5%
Россия	0.9%
Украина	2.0%

Либерализация визового режима будет иметь положительные последствия для людей, живущих в сепаратистских регионах Абхазии и Южной Осетии. Так как их возможности для поездки в европейские государства очень ограничены, безвизовый режим даст импульс для контактов между народами.

Статья 6 Визового кодекса Европейского сообщества определяет консульскую территориальную компетенцию и подразумевает, что „заявление должно быть рассмотрено и разрешено консульством компетентного государства-члена в юрисдикции которого заявитель юридически проживает“.⁵

Это техническая причина [есть также политические причины⁶], почему жители Абхазии и Южной Осетии не могут легко получить визы от консульств стран-членов ЕС, базирующихся в Москве. С одной стороны, их местные паспорта не признаются действующими международными документами, а с другой стороны, даже с российскими паспортами все еще есть проблемы, так как они проживают за пределами территориальной юрисдикции консульств.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПЛЮСЫ СОГЛАШЕНИЯ ОБ АССОЦИИРОВАНИИ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВИЗОВОГО РЕЖИМА

- Подписанием Соглашения об ассоциировании, Грузии дается шанс стать частью европейской семьи. Это историческое решение. Географически, исторические связи и культурные ценности Грузии всегда воспринимались как европейский тип государства.
- Соглашение об ассоциировании поднимает отношения Грузии и ЕС на качественно иной политический и экономический уровень. Это подразумевает политическое приближение Грузии и экономическую

¹ Европейское бюро поддержки убежища, „Годовой отчет о ситуации убежищ в Европейском Союзе 2012“, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

² Форум гражданского общества ВП, Грузия: Оценка, май 2012 – октябрь 2013, 11.11.2013, [http://eap-csf.eu/assets/files/News/Georgia-roadmap-monitoring-csf-nov-2013-\(2\)\(1\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/News/Georgia-roadmap-monitoring-csf-nov-2013-(2)(1).pdf)

³ Европейская комиссия, пресс-релиз, Комиссия предлагает безвизовый режим для Молдовы, 27.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm

⁴ Европейская комиссия, Внутренние дела, Визовая политика, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm

⁵ Визовый кодекс Европейского сообщества, Официальный журнал Европейского союза, 15.09.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF>

⁶ ЕС поддерживает суверенитет и территориальную целостность Грузии в пределах международно признанных границ; поэтому ЕС не считает действительным паспорта, выданные де-факто посольствами России в Сухуми и Цхинвали без согласия принимающей страны.

интеграцию в рамках Европейского Союза. Это означает двустороннее партнерство на высоком политическом уровне, более глубокое участие в политической деятельности, более глубокое экономическое сотрудничество и т.д.

- Соглашение об ассоциировании обновляет практический инструмент реализации ряда реформ страны-партнера. Повестка дня ассоциирования направлена на подготовку и содействие вступлению в силу Соглашения об ассоциировании. Оно заменит План действий ЕПС и будет использоваться в качестве инструмента для содействия осуществлению новых обязательств.

- Грузия как государство, подписавшее УВЗСТ, получает доступ к 500 миллионам потребителей ЕС и к рынку с комбинированной экономикой в 12,9 триллионов евро. Для сравнения, возглавляемый Россией Таможенный союз имеет всего 170 миллионов потребителей и комбинированную экономику в 1,4 трлн евро.¹

- Выгоды и преимущества Грузии от УВЗСТ должны измеряться не только в количественном, но и в качественном измерении. УВЗСТ касается не только либерализации торговли, но и гармонизации законодательства связанного с торговлей с законодательством ЕС. Нормативное сближение с законодательством ЕС создает более благоприятный бизнес-климат, привлекает инвесторов и повышает конкурентоспособность компаний партнеров Восточного партнерства, обеспечивая при этом высокий уровень социальной, экологической защиты и защиты потребителей.²

- Устанавливая УВЗСТ с Европейским Союзом, Грузия попадает в договорные отношения с надежным партнером с конкурентоспособным потребительским рынком. Это будет подразумевать торговые отношения, свободные от политически мотивированных решений; это будет обеспечивать импорт высококачественного продукта в Грузию, и будет стимулировать местных предпринимателей производить и экспортировать конкурентоспособную продукцию на рынок ЕС.

- В соответствии с положениями международного публичного права, подписание Соглашения об ассоциировании обязывает стороны „воздерживаться от действий, которые поразили бы объекты цель договора“.³ Это означает, что потенциальное давление на Грузию быть втянутой в Таможенный союз, будет сведено к минимуму, так как Грузия, сразу после подписания соглашения, получит международное обязательство не формировать таможенные союзы, экономические союзы, или общие рынки с другими партнерами.

- Либерализация визового режима вместе с УВЗСТ также принесет ощутимую пользу жителям сепаратистских регионов Абхазии и Южной Осетии. Они будут иметь потенциальную возможность извлечь выгоду из безвизовых поездок в Европу, а также свободный доступ к рынку ЕС и экспортировать свои товары и услуги на один из крупнейших рынков на земном шаре.

ГРУЗИНО-РОССИЙСКИЙ ПРОЦЕСС НОРМАЛИЗАЦИИ

Нормализация отношений с Россией является одним из главных предвыборных обещаний Коалиции Грузинская мечта до парламентских выборов октября 2012 года. Действительно, после победы на выборах и, следовательно, придя к власти, одним из первых решений принятых новым правительством было назначение Специального представителя премьер-министра по связям с Россией.

Детальные обязанности и ответственности Специального представителя не доступны в форме документа, но в соответствии с заявлениями, сделанными после назначения, сферами ответственности являются: экономика и торговля, культурные и гуманитарные связи. Было также ясно показано, что Специальный представитель не будет касаться вопросов, обсуждаемых в формате Женевских международных дискуссий.

Создание дополнительных путей коммуникации с Россией подверглось резкой критике представителей Единого национального движения, а также определенной группы гражданского общества. Они утверждали, что Россия предпочитала говорить с Грузией лицом к лицу без присутствия «международных свидетелей». Таким образом, Россия уменьшила бы и постепенно заменила бы многосторонний формат Женевы двусторонним каналом коммуникации.

Несмотря на вышеупомянутый скептицизм, новый формат оказался довольно успешным с некоторыми конкретными результатами в руках к концу 2013 года. На последнем раунде двусторонних переговоров в ноябре 2013 года, Специальный представитель премьер-министра Грузии заявил, что предварительная программа обсуждаемых вопросов подходит к концу, и новая программа должна быть разработана на следующий год.

Наиболее заметный прогресс, ощутимый в ходе двусторонних дискуссий, приглушал риторику с обеих сторон. Диалог Тбилиси и Москвы стал размеренным и сдержанным со взаимным уважением и признанием красных линий обеими сторонами: с одной стороны претензия Грузии на суверенитет, территориальную целостность и евроатлантические устремления и, с другой стороны, позиция России по необратимости признания Абхазии и Южной Осетии и недопустимости расширения НАТО.

¹ Сайт Европейской службы внешних действий, фактические данные о Грузии и Молдове, 02.12.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf

² Там же.

³ Сайт Организации Объединенных Наций, Венская конвенция о Праве, регулирующем международные договоры, статья 18, 22.05.1969, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>

Даже несмотря на то, что восприятие грузинских и российских сторон является радикально отличным и те самые красные линии, „утолщаются“ время от времени [например из-за «бордеризации» вдоль административной границы, якобы политизируя¹ подготовку к Олимпиаде в Сочи], все же имеются ощутимые результаты.

В результате серии дискуссий в срок менее одного года, русский рынок был вновь открыт для грузинских вин, других спиртных напитков, минеральных вод и некоторых сельскохозяйственных продуктов. Были возобновлены грузовые дорожные перевозки и грузинским грузовым перевозчикам было разрешено ввозить и перевозить груз через Россию. Кроме того, есть надежда, что продолжающаяся модернизация и увеличение пропускной способности – пропускного пункта с Россией Казбеги, в дальнейшем облегчит торговлю между двумя странами.

В рамках двустороннего диалога, также обращаются к возобновлению регулярных рейсов [до сих пор есть только чартерные рейсы между грузинскими и российскими городами]. Если будет достигнута договоренность, это поможет снизить цены на авиабилеты.

Существует также возможность достижения снятия запрета на перевозки грузинских грузов в Россию по железной дороге через азербайджанскую железнодорожную сеть. Как сообщается, Грузинская железная дорога получает предложения из России, чтобы использовать местную железнодорожную инфраструктуру для транспортировки нефтепродуктов из Дагестана, Россия через Азербайджан в грузинские черноморские порты.²

Есть также некоторый прогресс по вопросу выдачи проездных виз. Российские официальные лица подтверждают, что ведется работа по либерализации существующего визового режима. По словам российского Министерства иностранных дел, „гибкий подход „ в выдаче виз уже привел к ежегодному росту до 40% числа виз, выданных грузинам в 2013 году. Кроме того, президент Путин недавно объявил даже о возможности введения безвизового режима для граждан Грузии.³

По случайному совпадению как раз через два месяца после смены власти, русскоязычный спутниковый канал Грузинского Общественного вещателя ПИК⁴ приостановил вещание. Даже несмотря на то, что формальная причина имела технический характер, всплыли предположения в кругах экспертов в Грузии, что приостановление вещания было связано со сменой властей, которые больше не были заинтересованы в „антироссийской пропаганде“.⁵

Решение нового правительства не бойкотировать и участвовать в сочинской Олимпиаде может рассматриваться как конструктивный шаг. Хотя он не материализовался в итоге, но в дальнейшем предложение Тбилиси сотрудничать и содействовать безопасности Олимпийских игр также должно восприниматься как часть нового конструктивного подхода.

Параллельно с двусторонней нормализацией отношений с Россией, нарратив Грузии в связи с сепаратистскими регионами также смягчилось. Если предыдущее правительство считало, что был только межгосударственный конфликт между Грузией и Россией, новые власти признали этническое измерение конфликта и решили отнести к Абхазов и южных Осетин как к сторонам конфликта.

С целью устранения политизации вопросов мирного процесса, было принято решение о переименовании „государственного министра по вопросам реинтеграции“ в „государственного министра по примирению и гражданскому равенству“.

Новое правительство также инициировало поправки в закон об оккупированных территориях. При поддержке Венецианской комиссии,⁶ проект поправок подразумевает де-криминализацию первого незаконного въезда в Абхазию и Южной Осетию.

Было показано больше гибкости в некоторых вопросах гуманитарного характера. Если предыдущие власти, например, рассматривали подачу газа в Ахалгорский район в политическом измерении,⁷ новое правительство выразило готовность обсудить этот вопрос в гуманитарном контексте.

Освобождение и обмен некоторых заключенных этнических южных Осетин;⁸ повторное расследование дел лиц пропавших без вести,⁹ завершение предполагаемой поддержки вооруженных групп, действующих в Гальском районе Абхазии;¹⁰ продолжение политической поддержки финансируемой ЕС реабилитации плотины Зонкари в Южной Осетии, а также предоставление ирригационной и питьевой воды для

¹ Русский военный со статусом героя войны 2008 года был включен в число держателей олимпийского факела.

² Сивил Джорджия, Представитель премьер-министра для России подробно осведомляет депутатов парламента о переговорах с Москвой, 27.09.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26497>

³ Сайт Кремля, Пресс-конференция Владимира Путина, 19.12.2013, <http://eng.kremlin.ru/news/6425>

⁴ ПИК был запущен в 2010 году с „амбициозной целью задать тон в объективной отчетности по России и ее Северо-Кавказскому региону“.

⁵ Грузинскому телеканалу „ПИК“ отказали в эфире, Interfax.Ru, 20.12.12, <http://www.interfax.ru/russia/news/271862>

⁶ Мнение, Венецианская комиссия, 09.12.2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)036-e)

⁷ Предыдущее правительство утверждало, что они не хотели снабжать российских военных в Южной Осетии газом из Грузии.

⁸ Несмотря на настойчивые просьбы Цхинвали, по вопросу освобождения заключенного, этнического южного осетина Марка Дудаева было серьезное сопротивление во времена предыдущего правительства.

⁹ Главный прокурор Грузии Арчил Кбилашвили в мае 2013 года встретился с родственниками трех пропавших без вести южных осетин, чьи дела были вновь открыты новыми властями.

¹⁰ Международная кризисная группа, Доклад по Европе, Абхазия : Долгая дорога к примирению, 10.04.2013, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/224-abkhazia-the-long-road-to-reconciliation.pdf>

населения на административном границе конфликта; продолжение реферальной программы бесплатной медицинской помощи для жителей Абхазии и Южной Осетии; готовность обсуждать возобновление железнодорожного сообщения через Абхазию; все может считаться частью конструктивного подхода нового правительства к сепаратистским регионам.

Стоит отметить, что гибкость нового правительства была довольно ограничена из-за политической коабитации с Единым национальным движением и предвыборного периода, предшествующего президентским выборам в октябре 2013 года. С тогдашним президентом Саакашвили [и соответствующими структурами / учреждениями в подчинении Президента¹] в оппозиции в течение почти года, было довольно трудно для правительства коалиции Грузинская мечта предпринимать некоторые шаги, особенно взять инициативу о внесении поправок в Закон об оккупированных территориях, принять решение участвовать в сочинской Олимпиаде и выразить готовность обсуждать восстановление железнодорожного сообщения между Россией и Грузией через Абхазию.

Кроме того, была широко распространена пропаганда, организованная Единым национальным движением, о том, что тогдашний премьер-министр Бидзина Иванишвили являлся русским проектом с конечной целью вернуть Грузию в российскую политическую и экономическую орбиту. Пропаганда распространенная и на местном и на международном уровне, скорее всего, ограничивала гибкость нового правительства по отношению к России и сепаратистским регионам.

Однако, несмотря на вышеупомянутые усилия нормализации с обеих сторон, Коалиция Грузинская мечта до сих пор сохраняет осторожный подход к Российской Федерации. Скорее всего, из-за исторической памяти, а также из-за таких текущих событий, как процесс „бордеризации“, некоторые неприятные сюрпризы в преддверии Олимпиады в Сочи и последние события вокруг Армении и Украины, новое правительство, кажется, не в полной мере доверяет России и сохраняет определенную предусмотрительность и подозрительность относительно реальных планов и программ Кремля.

Самыми популярными спекуляциями, распространенными в политических элитах и обществе являются:

- Время работает на Россию; заставляя Грузию молчать ради процесса нормализации, Россия осуществляет ползучую аннексию Абхазии и Южной Осетии; так называемая „бордеризация“, усиливающаяся экономическая интеграция сепаратистских регионов являются частью этого процесса аннексии;

- Россия хочет иметь рычаги для давления на Грузию и именно поэтому открывает и позволяет Грузии снова стать зависимой от России с конечной целью воспользоваться этими рычагами в конце; идея состоит в том, что такое давление может убить евроатлантическую перспективу Грузии и втянуть страну в Таможенный союз, а позже в Евразийский союз;

Интересно, что несмотря на то, что не было никакого прямого заявления или открытого сообщения из России о том, что стремления Грузии в Европейский Союз являются неприемлемыми, есть боязнь и в правительстве и в обществе, что Россия может попытаться оказать давление на Грузию.

На подводящем итоги брифинге к концу 2013 года, министр обороны Грузии Иракий Аласания говорил² о вероятных угрозах со стороны Российской Федерации. Министр Аласания сказал, опасность военной конфронтации была небольшой, но добавил, что ожидаются „другие виды угроз относительно стремления Грузии в НАТО и к членству в ЕС“.

Боязнь была также выражена министром иностранных дел Майей Панджикидзе. Как отметил министр,³ Россия исчерпала все рычаги потенциального давления на Грузию, однако она не исключает стать свидетелем изобретения новых рычагов со стороны России. Ее заместитель Давид Залкалиани⁴ даже пошел дальше и заявил, что он ожидает серьезное давление со стороны России против Грузии в следующем году.

Интересно, что новый подход правительства по отношению к Российской Федерации и сепаратистским регионам до настоящего времени отражается только в политических заявлениях и документах, например, предвыборная платформа Грузинской мечты (2011),⁵ правительственная программа Коалиции Грузинская мечта (2012),⁶ Резолюция Парламента об основных направлениях внешней политики Грузии (2013 г.),⁷ правительственная программа Коалиции Грузинская мечта (2013 г.),⁸ видение министра иностранных дел по вопросам внешней политики (2013 г.).⁹

¹ Например, Совет национальной безопасности, разведка, губернаторы.

² Пресс-конференция Министра обороны Иракия Аласания, 28.12.2013, <http://www.mod.gov.ge/?newsid=2579>

³ Брифинг министра иностранных дел Майи Панджикидзе, 23.12.2013, <http://netgazeti.ge/GE/105/News/26549/>

⁴ Первый заместитель министра иностранных дел Давид Залкалиани на совместном слушании Парламентского комитета по иностранным делам и Комиссии по восстановлению территориальной целостности, 27.12.2013, <http://www.interpressnews.ge/en/politicss/53290-davit-zalkaliani-presumes-serious-pressure-from-russia.html?ar=A>

⁵ Основополагающая декларация политической коалиции „Грузинская мечта“, 21.02.2012.

⁶ Коалиция «Грузинская мечта», Государственная программа, 19.11.2012, http://www.government.gov.ge/files/68_35092_403443_programa.pdf

⁷ Резолюция Парламента, 07.03.2013, http://www.parliament.ge/images/rezolution/Resolution_English_Final.pdf

⁸ Коалиция «Грузинская мечта», Государственная программа, 20.11.2013, http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=38860

⁹ Адрес министра иностранных дел Майи Панджикидзе, встреча послов, 02.09.2013, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=50&info_id=16742

Концептуальные и стратегические документы настоящего времени не отражают новые подходы. Некоторые из них не были вообще обновлены. Стратегия внешней политики МИДа¹ была разработана во времена предыдущего правительства в 2012 году и она охватывает период 2012-2015 гг. Обновления пока не были осуществлены на бумаге.

Интересно, что правительство Грузии до сих пор работает в соответствии с „Государственной стратегией по оккупированным территориям: Привлечение посредством сотрудничества“²; разработанной предыдущими властями. Кроме того, правительство продолжает реализацию своего Плана действий для привлечения.³

То же самое может быть сказано и о некоторых других документах, например о Концепции национальной безопасности,⁴ Государственной концепции по Северному Кавказу,⁵ Оценке угроз на 2010-2013 годы⁶ и Национальной военной стратегии.⁷ Ни одна из них не была изменена соответствующим образом до настоящего времени.⁸

Даже несмотря на то, что Обзор стратегической обороны⁹ был обновлен новым правительством и он в настоящее время охватывает 2013-2016 годы, язык в документе о России не сильно отличается от общего повествования концептуальных и стратегических документов, разработанных предыдущим правительством.

Общественные настроения относительно России в обществе, казалось в целом стабильные. Однако эти настроения имеют тенденцию к небольшим изменениям время от времени в соответствии с обстоятельствами в национальном и международном контекстах.

И до, и после смены власти, население неодобряет состояние нынешних отношений Грузии с Российской Федерацией. По общему мнению, Россия представляет угрозу для Грузии. Что касается внешнеполитического выбора страны, значительное большинство поддерживает евроатлантическую интеграцию.

ОПРОС ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ПРОВЕДЕННЫЙ В АВГУСТЕ 2012 ГОДА ПО ЗАКАЗУ НДИ¹⁰

- 89% респондентов не одобряли нынешнее состояние отношений Грузии с Россией. 48% респондентов считают, что Россия – «реальная и существующая угроза Грузии»; число тех, кто сказал, что Россия не представляла „никакой угрозы для Грузии вообще“ было лишь 9%. Между тем, 30% респондентов заявили, что, хотя Россия и была угрозой, они также считали, что эта угроза была „преувеличена“. 62% и 68% респондентов соответственно, поддерживали поставленную цель Грузии вступить в НАТО и ЕС.

ОПРОС ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ПРОВЕДЕННЫЙ В НОЯБРЕ 2013 ПО ЗАКАЗУ НДИ¹¹

- 72% респондентов заявили, что они были недовольны нынешним состоянием отношений Грузии с Россией. 35% респондентов считают, что Россия – «реальная и существующая угроза Грузии»; число тех, кто сказал, что Россия не представляла „никакой угрозы для Грузии вообще“ составило 23%. Между тем, 35% респондентов заявили, что, хотя Россия и была угрозой, они также считали, что эта угроза была „преувеличена“. 81% и 85% респондентов соответственно, поддерживали поставленную цель Грузии вступить в НАТО и ЕС. Только 11% респондентов заявили, что Грузия должна вступить в Евразийский союз под руководством России.

Причинами спорадических изменений в общественных настроениях в 2012-2013 годах могут быть выборы осени 2012 года, усиление процесса так называемой «бордеризации» летом 2013, события вокруг Армении и Украины осенью 2013 года и т.д.

Как и в случае с новым правительством, население не ставит под вопрос евроатлантическую интегра-

¹ Стратегия внешней политики МИДа 2012-2015, http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=709&info_id=15575

² Государственная стратегия по отношению к оккупированным территориям: Привлечение посредством сотрудничества, 27.01.2010, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc204.pdf>

³ План действий для привлечения, 03.07.2010, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc214.pdf>

⁴ Концепция национальной безопасности, <http://www.nsc.gov.ge/files/files/National%20Security%20Concept.pdf>

⁵ Государственная концепция по связям с народами Северного Кавказа, 29.07.2012, http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=1765%3Aresolution-6619-rs&catid=54%3Astatements-appeals-and-resolutions&Itemid=88&lang=ge#_ftnref1

⁶ Оценка угрозы 2010-2013, не классифицирована, http://www.nsc.gov.ge/files/files/legislations/policy/threatassessment2010_2013.pdf

⁷ Национальная военная стратегия, <http://www.mod.gov.ge/documents/samxedro%20strategia%20ENG.pdf>

⁸ Министерство обороны недавно заявил, что новая версия Национальной военной стратегии в настоящее время разрабатывается и будет принята в ближайшее время. Сайт МО, 24.01.2014, <http://www.mod.gov.ge/index.php?newsid=2623>

⁹ Обзор стратегической обороны 2013-2016, <http://www.mod.gov.ge/documents/yzqhgsgsreeng.pdf>

¹⁰ Опрос общественного мнения, по заказу НДИ, август 2012 года, <http://www.civil.ge/files/files/2012/NDI-August2012-Survey.pdf>

¹¹ Опрос общественного мнения, по заказу НДИ, ноябрь 2013 года, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-November2013-Survey.pdf>

цию Грузии. Когда дело доходит до выбора внешней политики, население подтверждает свою поддержку заявленной цели властей вступить в НАТО и ЕС.

Что касается связей с Россией, результаты опроса показывают, что Россия, среди населения в основном воспринимается как угроза для страны. Скорее всего причиной недовольства текущего состояния отношений с Россией, может быть вышеупомянутое восприятие.

Подводя итог, нормализация отношений с Россией как для нового правительства, так и для населения означает:

- Снижение угроз с севера; это следовательно, обеспечит более благоприятные условия для привлечения прямых иностранных инвестиций в Грузию;
- Увеличение экспорта на российский рынок, это следовательно, уменьшит торговый дефицит и обеспечит устойчивое развитие экономики;
- Либерализация визового режима, это следовательно, способствует улучшению контактов между людьми и трудовой миграции;
- Построение доверия культурно-гуманитарными связями; это следовательно, создаст основу для политического решения проблем в случае, если однажды предоставляется такая возможность;

Еще одним важным восприятием является то, что лучшие отношения с Россией будут способствовать процессу евроатлантической интеграции Грузии. Идея состоит в том, что с нормальными отношениями, размеренное и сдержанное повествование вместо враждебной риторики, шансы Грузии приблизиться к конечной цели своей внешней политики увеличиваются. Однако, есть понимание того, что будет трудно „продать“ его в Кремль; новое правительство будет работать много и убедит Москву, что сильная и стабильная Грузия по соседству также входит в интересы Российской Федерации.

Кроме того, устранение личной враждебности руководства в двусторонних отношениях двух стран может далее способствовать деэскалации напряженности. Этим политика обеих стран станет более рациональной и свободной от личных эмоций. И, самое главное также будет возможно прогнозировать поведение руководства.

ВЫЗОВЫ ДЛЯ ГРУЗИИ ПОСЛЕ ВИЛЬНЮСА

До сентября 2013 было ожидание того, что Украина подпишет Соглашения об ассоциировании, в то время как Армения, Грузия и Молдова парафируют документы на Вильнюсском саммите ВП в ноябре 2013 года.

Но Армения сделала разворот на 180 градусов сразу после встречи президента Саргсяна с президентом России Путиным 3 сентября 2013 года. То же самое произошло на примере Украины, когда премьер-министр Азаров сразу после встречи со своим российским коллегой Медведевым объявил 21 ноября 2013 года о приостановке подписания Соглашения об ассоциировании.

Кроме того, был ряд заявлений, сделанных российским руководством, с угрозой в адрес Молдовы. Тем не менее, Молдова продолжила идти по намеченному пути интеграции в ЕС и парафировала соглашение.

Несмотря на то, что не было сделано никаких прямых угрожающих заявлений по Грузии, и правительство, и общество считают вполне возможным то, что Россия могла бы оказать давление на Грузию до августа 2014, месяца, когда Соглашение об ассоциировании предположительно будет подписано. Неожиданный „разворот Армении на 180 градусов и в последнюю минуту решение – сюрприз Украины“ – достаточные аргументы, чтобы теоретически ожидать давление.

Другим серьезным вызовом для Грузии будут внутренние события в стране. Важно, что Грузия продолжает идти по намеченному пути демократического развития и продолжает реализацию ряда реформ. Текущие обвинения со стороны некоторых групп международного сообщества по поводу так называемой практики „выборочного правосудия“ в Грузии должны быть рассеяны.

Внутренние события в пределах Европейского Союза также могут рассматриваться в качестве вызова для Грузии. Граждане стран-членов ЕС намерены избрать Европейский парламент 22-25 мая 2014 года. Согласно различным исследованиям, крайне правые группы собираются набрать места в Европейском парламенте. Состав нового законодательного органа имеет важное значение для Грузии, так как Европейский парламент должен одобрить решение о подписании Соглашения об ассоциировании и далее утвердить документ после подписания.

ЭНЕРГИЯ – КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ДАВЛЕНИЯ

ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЯ

Из четырех потенциальных импортеров – России, Азербайджана, Армении и Турции – Грузия сезонно импортирует электроэнергию в основном из России и Азербайджана. Доля импорта в потреблении электроэнергии Грузии в 2012 году составила около 7 процентов в среднем.

Таблица, предусматривающая импорт электроэнергии в Грузию в 2012 году по странам:¹

Month	Russia	Azerbaijan	Armenia	Turkey	Import Share
Jan	80.19	0.30	0.00	0.00	9%
Feb	74.45	0.00	0.00	0.00	8%
March	125.16	92.42	0.00	0.00	24%
April	21.54	4.43	0.00	0.00	4%
June	0.25	0.00	0.00	0.00	0%
July	0.5	0.34	0.00	0.00	0%
Aug	0.61	0.00	0.00	0.00	0%
Sept	0.22	0.00	0.00	0.00	0%
Oct	21.98	0.06	0.00	0.00	3%
Nov	50.91	0.00	0.00	0.00	7%
Dec	47.6	0.00	0.00	0.00	6%
Dec	93.64	0.00	0.00	0.00	10%
Total	517.05	97.55	0.00	0.001	7%

Грузия не только импортирует, но и сезонноэкспортирует электроэнергию в Россию, Азербайджан, Армению и Турцию в летнее время. Доля экспорта в 2012 году, например была около 5,4 процентов от общего количества электроэнергии, вырабатываемой в Грузии.²

Импорт и экспорт электроэнергии можно рассматривать как обычные деловые отношения между Грузией и Россией. Эти деловые отношения не были приостановлены даже во время войны в августе 2008 года. Поэтому менее ожидается, что Россия использует импорт электроэнергии в качестве инструмента для оказания давления на Грузию. Даже если это произойдет, и Россия примет радикальные меры, Грузия может попросить других партнеров, чтобы заменить импорт из России.

Интересно, что российские компании (в основном, находящиеся в собственности государства) имеют значительные доли владения всеми тремя компонентами системы электроэнергетики в Грузии 1. Выработка; 2. Распределение и 3. Передача. Если Россия использует эти компании в качестве инструмента для саботажа, то это может на самом деле повлиять на систему электроснабжения Грузии. Но ни одна из этих компаний не предпринимала подобных радикальных мер даже во время войны в 2008 году.

Даже несмотря на то, что ООО Ингури ГЭС³ находится в собственности государства, контроль над электростанцией не полностью осуществляется Грузией. Плотина находится на территории, контролируемой грузинскими властями в то время как электростанция расположена на территории, контролируемой де-факто властями Абхазии. Если Россия попытается посредством абхазских де-факто властей создать проблемы на Ингури ГЭС, то это значительно повлияет на систему электричества Грузии. Но это менее возможно, потому что в таком случае это также повлияет на электроснабжение сепаратистской Абхазии.

ПРИРОДНЫЙ ГАЗ

Годовое потребление Грузией природного газа составляет около 1,8 миллиона кубических метров. Основным импортером является Азербайджан. Газ из Азербайджана закупается по различным ценам и из различных источников, таких как прямая закупка и в качестве платы за транзит газа.

Что касается России, Грузия получает 10 процентов российского газа, в качестве платы за транзит транспортировки газа из России в Армению. В 2012 году общее количество транзитного газа в Армению составило около 1,9 миллиона кубических метров.⁴ По недавнему соглашению, объем составит около 2,5 миллиона кубических метров с 2014.⁵ Даже с этой высокой цифрой, плата за транзит этого количества будет около 250 тысяч кубических метров для Грузии.

Использование подачи природного газа в качестве рычага для давления будет нелогичным и нерациональным, так как это не окажет существенного влияния на Грузию и параллельно создаст значительные проблемы для Армении. Во-первых, это не является решающим объемом газа для Грузии. В случае возникновения проблем, Грузия может импортировать дополнительные объемы газа из Азербайджана или Ирана, как сделала это ранее, в 2006 году. А во-вторых, просто невозможно оставить Армению без газа, так как 100 процентов газа для Армении поставляется из России.

¹ Министерство энергетики Грузии, Баланс электроэнергии Грузии, 2012 год, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

² Министерство энергетики Грузии, Баланс электроэнергии Грузии, 2012 год, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

³ В 2012 году доля электроэнергии, выработанной Ингури ГЭС составила около 32,7 процента от общего объема электроэнергии, вырабатываемой в Грузии; Министерство энергетики Грузии, www.energy.gov.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=7566

⁴ РосБизнесКонсалтинг, РФ в январе-сентябре сократила объемы поставок газа в Армению на 3,7%, 23.10.2013, <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131023144714.shtml>

⁵ ЗАО АрмРосгазпром „Подписан ряд Документов“, 03.12.2013, <http://www.armrusgasprom.am/ru/infocenter/news/867/>

НЕФТЬ

Импорт сырой нефти составляет незначительную долю в импорте Грузии. Тем не менее, нефть и нефтяные масла, как правило, являются основным импортируемым товаром в страну. В 2012, например, он имел наибольшую долю (12,1%) в виде одной единицы товарной продукции в общем объеме импорта.¹

Импорт нефти и нефтяных масел диверсифицирован и поступает в Грузию из разных стран. В 2012 году Россия была четвертымсамым крупным импортером нефти и нефтяных масел в Грузию после Азербайджана, Румынии и Болгарии.

Из общего количества 915 млн тонн импортируемых нефти и нефтяных масел (951 млн. долл. США), Грузия импортирует 66.9 млн. тонн (67 млн. долларов США) из России.²

Импорт основных позиций товара по странам в 2012 году.
Нефть и нефтяные масла

Imports of major commodity positions by countries in 2012 Petroleum and petroleum oils

Countries	Thsd. USD	Tons
Total Imports	951 041	915 701
Of which:		
Azerbaijan	335 525	341 219
Romania	227 113	219 434
Bulgaria	194 523	187 342
Russia	67 006	66 965
Italy	32 848	30 031
Other countries	94 026	70 710

85

С учетом того, что импорт нефти и нефтяных масел диверсифицирован, меньше вероятности того, что Россия может использовать его в качестве инструмента для оказания давления на Грузию. Помимо того, доля России в общем объеме импорта не так высока и Грузия может заменить Россию другими торговыми партнерами.

ЭКОНОМИКА – КАК ИНСТРУМЕНТ ДАВЛЕНИЯ

ТОВАРООБОРОТ МЕЖДУ ГРУЗИЕЙ И РОССИЕЙ

Грузинский экспорт в Россию увеличился в январе-октябре 2013 года равный 130.8 млн. долларов США, тем самым создавая свою долю 5,7% от общего экспорта страны.³

Основные торговые партнеры по экспорту в январе-октябре 2013 года

Top trading partners by exports in January-October 2013

	January-October 2012		January-October 2013	
	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)
Total Exports	1 985 268,7	100,0	2 305 865,5	100,0
Of which:				
Azerbaijan	523 874,0	26,4	582 378,9	25,3
Armenia	209 872,5	10,6	257 331,7	11,2
Turkey	123 063,4	6,2	153 185,7	6,6
Ukraine	134 256,4	6,8	139 038,1	6,0
Russia	37 181,9	1,9	130 872,3	5,7
United States	188 561,8	9,5	120 349,1	5,2
Bulgaria	62 021,1	3,1	118 801,4	5,2
Kazakhstan	50 795,3	2,6	82 685,3	3,6
Canada	86 352,4	4,3	70 465,0	3,1
Italy	43 837,1	2,2	67 502,4	2,9
Other countries	525 452,8	26,5	583 255,5	25,3

¹ Национальное статистическое агентство Грузии, статистическая публикация, внешняя торговля Грузии, Годовой отчет 2012 года, www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/bop/Georgian%20External%20Trade%202012.pdf

² Национальное статистическое агентство Грузии, статистическая публикация, внешняя торговля Грузии, Годовой отчет 2012 года, www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/bop/Georgian%20External%20Trade%202012.pdf

³ Национальное статистическое агентство Грузии, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTrade_10_2013_ENG.pdf

Значительное увеличение экспорта в Россию, по-видимому был обусловлено главным образом, открытием вновь российского рынка для грузинских вин,¹ минеральных вод и некоторых продуктов сельского хозяйства. В июне 2013 года, Россия отменила запрет на импорт грузинских вин и других алкогольных напитков, а также минеральных вод и чая. Начиная с октября 2013, Россия возобновила импорт некоторых продуктов сельского хозяйства из Грузии. Запрет был снят на импорт цитрусовых, а также винограда, яблук, груш, айвы и орехов.

Грузинский импорт из России также увеличился в январе-октябре 2013 года до 460.6 миллионов долларов США, тем самым создавая свою долю 7.3% от общего импорта страны.²

Основные торговые партнеры по импорту в январе-октябре 2013 года

Top trading partners by imports in January-October 2013

	January-October 2012		January-October 2013	
	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)
Total Imports	6 535 789,7	100,0	6 284 929,9	100,0
Of which:				
Turkey	1 170 376,4	17,9	1 064 590,2	16,9
Ukraine	490 140,1	7,5	490 069,7	7,8
Azerbaijan	524 290,0	8,0	480 845,6	7,7
China	470 694,7	7,2	467 923,7	7,4
Russia	391 184,6	6,0	460 695,8	7,3
Germany	465 695,5	7,1	369 130,2	5,9
Romania	219 457,4	3,4	255 383,5	4,1
Japan	255 328,9	3,9	247 079,0	3,9
United States	181 683,8	2,8	211 537,6	3,4
Italy	228 222,1	3,5	183 941,3	2,9
Other countries	2 138 716,2	32,7	2 053 733,2	32,7

Увеличение экспорта и импорта сделало Россию четвертым по величине торговым партнером Грузии в январе-октябре 2013 года после Турции, Азербайджана и Украины.³ Россия была шестым по величине торговым партнером Грузии в 2012 году и пятым по величине в первой половине 2013 года.

Основные торговые партнеры по товарообороту в январе-октябре 2013 года

Top trading partners by turnover in January-October 2013

	Exports		Imports		Turnover	
	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)	Thsd. US dollars	Share in total (%)
Total	2 305 865,5	100,0	6 284 929,9	100,0	8 590 795,4	100,0
of which:						
Turkey	153 185,7	6,6	1 064 590,2	16,9	1 217 776,0	14,2
Azerbaijan	582 378,9	25,3	480 845,6	7,7	1 063 224,6	12,4
Ukraine	139 038,1	6,0	490 069,7	7,8	629 107,9	7,3
Russia	130 872,3	5,7	460 695,8	7,3	591 568,1	6,9
China	29 103,1	1,3	467 923,7	7,4	497 026,8	5,8
Germany	51 976,9	2,3	369 130,2	5,9	421 107,2	4,9
Armenia	257 331,7	11,2	135 154,2	2,2	392 485,9	4,6
United States	120 349,1	5,2	211 537,6	3,4	331 886,8	3,9
Bulgaria	118 801,4	5,2	166 821,3	2,7	285 622,7	3,3
Romania	2 325,6	0,1	255 383,5	4,1	257 709,1	3,0
Other countries	720 502,6	31,2	2 182 777,9	34,7	2 903 280,5	33,8

ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ

По данным Национального статистического агентства Грузии, большая часть ПИИ в 2012 году прибыли из Германии – 138.8 миллионов долларов США; Великобритании – 93.6 миллионов долларов США; Турции – 81.1 миллион долларов США; Азербайджана – 59 миллионов долларов США, Люксембурга – 42 миллиона долларов США; Саудовской Аравии – 39.5 миллионов долларов США; Кипра – 38.7 миллионов долларов США; Китая – 36.1 миллионов долларов США; Нидерландов – 35.4 миллионов долларов США. 63.5 миллионов долларов США ПИИ показаны на рисунках ГЕОСТАТа в цифрах для «международных организаций». Российская Федерация даже не входит в первую десятку основных инвесторов.⁴

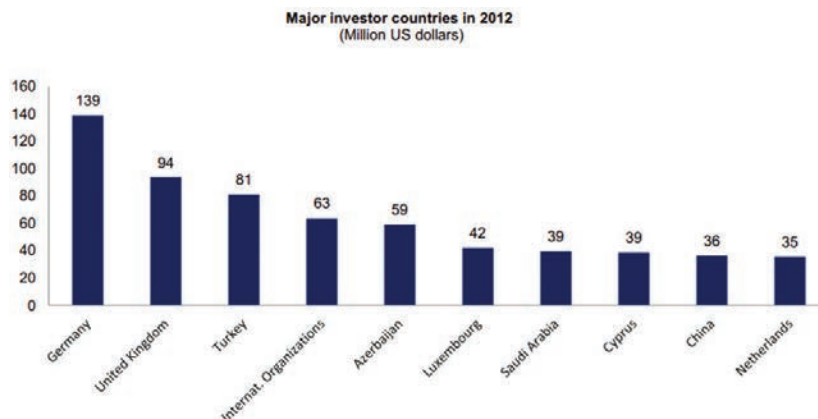
¹ ??

² Национальное статистическое агентство Грузии, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTrade_10_2013_ENG.pdf

³ Там же.

⁴ Национальное статистическое агентство Грузии, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FDI_2012-Eng.pdf

Основные страны-инвесторы в 2012 году
(Миллион долларов США)

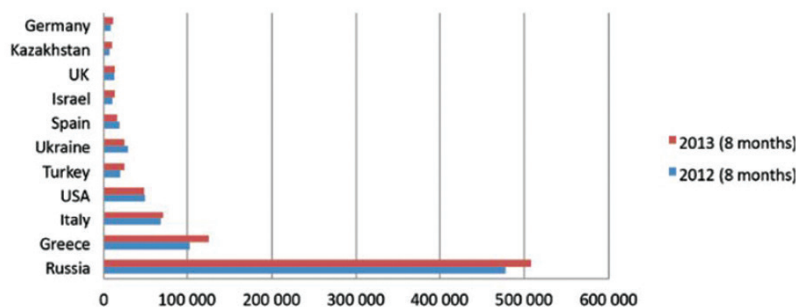


ДЕНЕЖНЫЕ ПЕРЕВОДЫ

Деньги, переведенные из-за рубежа в Грузию в 2012 году составили рекордно высокий уровень- 1.33 миллиарда долларов США. Прямые иностранные инвестиции в том же году лишь достигли \$ 912 миллионов. До сих пор Россия остается крупнейшим источником денежных переводов в Грузию.¹

Денежные переводы по странам происхождения (тысяч долларов США)

Remittances by Countries of origin (thousand USD)



В таблице приведены денежные переводы, отправленные посредством официальной банковской системы. Но еще некоторые, обычно отправляют в неофициальном порядке. Это – неофициальные денежные переводы, например родственники, путешествующие с наличными.

Теоретически Россия может создать проблемы для грузинских иммигрантов, живущих / работающих там, но дело уже находится на рассмотрении в Большой палате Европейского суда по правам человека в Страсбурге. Это касается явного притеснения грузинского населения иммигрантов в Российской Федерации последовавшего за арестом в 2006 году в Тбилиси четырех российских служащих по подозрению в шпионаже против Грузии.²

Пока не ясно, сколько грузин проживают / работают в настоящее время в Российской Федерации. Некоторые из них имеют российское гражданство уже давно, некоторые из них там на законных основаниях (бизнес, учеба, медицинские цели, и т.д.), а некоторые являются незаконными иммигрантами. Это всегда являлось предметом спекуляций.

Комиссия по проверке списков избирателей (VLVC) ранее в августе 2012 года объявила, что проверенный список избирателей граждан Грузии 3,385,844 включает в себя 310,113 избирателей, которые в настоящее время находятся за рубежом.³

VLVC провела регистрацию избирателей от двери до двери и в настоящее время это единственные обновленные данные. Пока не ясно, сколько из 310,113 избирателей находятся в России и сколько из них находятся на законных или незаконных основаниях там. Но цифра показывает, что число граждан Грузии

¹ Центр по исследованиям экономической политики (EPRC), экономические перспективы Грузии, октябрь 2013, http://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Stagnation_or_Not_-_Georgian_Economic_Outlook.pdf

² Европейский суд по правам человека, О стране, июль 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Georgia_ENG.pdf

³ Сивил Джорджия, Комиссия публикует цифры списка избирателей, 01.08.2012, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25061&search=>

на территории Российской Федерации не слишком высоко. Кроме того, надо принять во внимание, что много грузин находятся в США, странах ЕС, СНГ и т.д.

ВНЕШНЯЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ

Внешний долг Грузии к 31 октября 2013 составляет в целом 4,205.3 миллионов долларов США. Грузия должна только 101.6 миллионов долларов США Российской Федерации. К концу 2014 года Грузия планирует покрыть часть долга и уменьшить его до 93,8 млн. долл. США.

Даже несмотря на то, что общий внешний долг увеличится немного в наступающем году, правительство Грузии прогнозирует, что он будет не более 35,5 % от номинального ВВП к концу 2014 года.¹

БЕЗОПАСНОСТЬ – КАК ИНСТРУМЕНТ ДАВЛЕНИЯ

ЧЕЛОВЕЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Огораживание, установка колючей проволоки и копание окопов вдоль административных границ Южной Осетии и Абхазии можно рассматривать как угрозу для человеческой безопасности населения, проживающего по обе стороны разделительных линий. На человеческую безопасность также могут отрицательно повлиять ряд мер, принятых непосредственно Россией или косвенно, посредством властей де-факто Абхазии и Южной Осетии:

- Строгое и образцовое наказание людей за «незаконное» пересечение АГ;
- Ограничение свободы передвижения даже через «официальные» контрольные пункты;

На самом деле, огораживание и установка колючей проволоки была осуществлена вдоль АГ Южной Осетии уже в 2010 году и значительный участок проходимой местности уже завершен.

Что касается абхазской АГ, есть ряд вырытых там траншей, но движение пересечение – АГ-ы все еще возможно через пять «официальных» контрольных точек и множество неофициальных проходов вдоль реки Ингури.

Мало ожидаемо, что абхазская АГ закроется или существенно ограничится, поскольку «торговля через Ингури поставяет значительную долю некоторых основных видов сельскохозяйственной продукции и бытовых товаров на абхазские рынки (25-40 процентов)».²

ТВЕРДАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Военная база в Южной Осетии находится всего в 30 километрах от столицы Тбилиси и другая военная база в Абхазии – недалеко от порта Поти; охват всей территории Грузии из упомянутых военных баз баллистическими ракетами, пусковыми установками залпового огня и системы ПВО (Точка-У, Смерч, С-300); проведение регулярных военных учений в сепаратистских регионах, а также широкий спектр стратегических учений (например, Кавказ-2012) за пределами Грузии в непосредственной близости – все воспринимается как постоянная угроза применению силы.

Кроме того, существуют отдельные случаи подтекстов угроз применения силы. Последний раз, например, такой подтекст был у российского президента Путина во время его визита в Армению и сделанных там заявлений.

Буквально через пару дней после саммита Восточного партнерства, президент Путин заявил, что Россия никогда не намеревалась уходить из Южного Кавказа и будет наоборот укреплять свои позиции там.³ Примечательно, что заявление было сделано в Гюмри, в городе, в котором находится 102-ая военная база России. Ряд грузинских экспертов понял это заявление как содержащее угрозу изложение и даже увидели подтекст угрозы применения силы.

Рычаги России по Нагорно-карабахскому конфликту также рассматриваются как потенциальные внешние угрозы для безопасности Грузии.

Несмотря на то, что угрозы остаются в качестве вызовов и возобновление открытых военных действий менее ожидаемо, существующая ситуация может негативно повлиять на прямые иностранные инвестиции. Чувство незащищенности и существующего статуса-кво, не способствует поощрению инвестиций в стране и развитию экономики в целом.

¹ Правительство Грузии, государственный долг Грузии, 2013 год, www.parliament.ge/newsletter/2013/3.12.13/drafts/infor-saxelma-val.pdf

² Международные сигналы, «Экономические отношения через Ингури: Случай для регуляции», май 2013, <http://www.international-alert.org/resources/publications/trans-inguri-economic-relations-case-regulation-en>

³ Кремль, Владимир Путин посетил город Гюмри в рамках своего государственного визита в Армению, 02.12.2013, <http://eng.kremlin.ru/news/6354>

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

Выборы местного самоуправления будут проведены в Грузии где-то в мае/июне 2014 года. Существует вероятность того, что в предвыборный период всплывет некоторая государственная или политическая напряженность.

- Нино Бурджанадзе и Шалва Нателашвили, воспринимающиеся населением в качестве пророссийских политиков, получили третье и четвертое места в октябре 2013 года на президентских выборах с 10,19% и 2,88% голосов соответственно.

- Несмотря на то, что кандидат от коалиции Грузинская мечта выиграл парламентские довыборы с 39,48% в одном из избирательных округов в Тбилиси ранее в апреле 2013 года, лидер партии „Свободная Грузия“ Каха Кукава занял второе место с 17,26% голосов. Партия Кукава является четко про-русским политическим союзом.

- Коалиция Грузинская мечта может выглядеть стойкой, но она по-прежнему хрупка и построена больше на необходимости, чем на общей идеологии и, может столкнуться с проблемами сохранения целостности. Кроме того, нынешним лидерам, а именно Президенту и Премьер-министру Грузии, обоим не хватает политического опыта, так как они были в политике всего несколько месяцев, прежде чем занять высокие политические посты.

- Коалиция недавно выставила министра инфраструктуры и регионального развития Давида Нармания в качестве кандидата на пост мэра Тбилиси. Объявление о кандидатуре Нармания вызвало различные реакции в обществе и даже внутри правящей коалиции. Кроме того, Нармания попал под критику за проект закона о местном самоуправлении.

- Результаты президентских выборов октября 2013 показали, что Единое национальное движение (ЕНД) по-прежнему имеет значительную поддержку среди населения, особенно в региональных избирательных округах.

- Попытка некоторых активистов гражданского общества отметить Международный день борьбы с гомофобией, проведением митинга анти-гомофобии в Тбилиси в прошлом году 17 мая, скорее всего также повторится в 2014 году. За инициативой последовал бурный протест в довольно значительной группе общества. В случае, если всплывет идея попытаться вновь провести подобный митинг анти-гомофобии, а это скорее всего, произойдет, реакции общества также наиболее вероятно, будут теми же. И это также совпадает с предвыборным периодом выборов местного самоуправления.

- По некоторым неясным причинам, напряженность на религиозной почве по совпадению предшествовала президентским выборам октября 2013 года. В разных частях Грузии были ряд напряженных инцидентов между православным и мусульманским населением Грузии. Несмотря на то, что инциденты не переросли в нечто серьезное и были найдены решения, напряженность была по-прежнему заметна и был проведен ряд митингов православными и мусульманскими общинами по-отдельности.

- Джавахети, населенный этническими армянами всегда была чувствительным регионом. Несмотря на то, что ситуация там более или менее стабильная, он по-прежнему рассматривается в качестве уязвимой и сложной проблемы для грузинской государственности. Время от времени проблемы Джавахети всплывают на поверхность. Например, ранее в середине марта 2013 года, местный совет города Ахалкалаки, в основном населенного этническими армянами, обсуждал обращение к парламенту с просьбой ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (ECRML).¹ Обсуждение затем подверглось критике со стороны Грузинской Православной Церкви, заявившей, что обсуждение подобных инициатив было «неприемлемо».²

Грузия должна осуществить ряд чувствительных законодательных реформ в рамках своих обязательств в процессе сближения и интеграции с Европейским Союзом. Законодательство по борьбе с дискриминацией, казалось является одним из тех самых сложных инициатив. Оглядываясь на молдавскую практику, когда закон по борьбе с дискриминацией резко оспаривался Православной Церковью, вполне ожидаемо, что подобное сопротивление также будет иметь место и здесь. Православная Церковь остается самым надежным институтом в Грузии, и всегда трудно „продать“ чувствительные реформы людям, когда церковь выступает против них.

Таким образом, с учетом определенной популярности пророссийских политиков и политических союзов, все еще значительный рейтинг ЕНД, эклектичная природа правящей коалиции Грузинская мечта, общественные настроения по отношению к „нетрадиционному образу половой жизни“, потенциальные эскалации на религиозной и этнической основе, вполне возможно, что некоторая напряженность может возникнуть в предвыборный период, особенно если некоторые внешние силы дополнительно вдохновят и поощрят эту напряженность.

¹ ECRML обязывает государства-члены Совета Европы вести образование, судопроизводство и государственные услуги на языках меньшинств в районах, где на них традиционно говорят. Грузия обязалась ратифицировать хартию при вступлении в Совет Европы в 1999 году, но до сих пор не сделала этого. (IWPR Институт по освещению войны и мира).

² Сивил Джорджия, Грузинская Церковь против ратификации Европейской хартии по языкам меньшинств, 31.03.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=25908>

Тем не менее, менее ожидаемо, что предвыборная политическая напряженность может изменить внешнеполитическую линию правительства Грузии или общественные настроения по поводу европейской интеграции и нормализации отношений с Россией.

МЯГКАЯ СИЛА КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ УСПОКОЕНИЯ

Из-за войны в августе 2008 года и многих других факторов предшествующих и следующих за войной, рычаги мягкой силы России были и остаются довольно слабыми в Грузии. Прекращение дипломатических отношений на правительственном уровне; враждебная риторика политических элит обеих стран; запрет контактов между народами посредством ограничения перемещения через границу; отсутствие программ культурных и образовательных обменов; ограничение деловых отношений; все это привело к отдалению не только правительств, но и народов.

Россия может потенциально использовать мягкую силу, чтобы приблизиться к грузинскому народу и создать общественный оплот среди населения страны. Это может быть сделано путем:

- Финансирования и продвижения пророссийских общественных движений и инициатив;
- Стимулирования ностальгических настроений среди старшего поколения с «хорошими» советскими воспоминаниями;
- Содействия свободе передвижения, например культурные, учебные и деловые поездки;
- Продвижения общих православных принципов, таких как „традиционные семейные“ ценности;
- Осуждения „антихристианского“ образа жизни;

С этой целью могут быть основаны различные пророссийские неправительственные центры и фонды (усилия уже видны в этом направлении¹) в Грузии с акцентом на поддержку и развитие гражданского общества, продвижение русской культуры среди населения, финансовую благотворительную поддержку культурных и образовательных учреждений и т.д.

Россия может достичь грузинского народа также и через Православную Церковь. Связи между грузинской и российской церквями сохранились даже и после войны. Русская Православная Церковь не последовала решению правительства о признании Абхазии и Южной Осетии и не оспаривала канонические границы Грузинской Патриархии. Грузинская православная церковь остается самым надежным институтом в стране. В случае, если она начинает продвижение грузино-русского сближения, существует высокая вероятность того, что люди в Грузии последуют за этой линией.²

Самый сильным рычагом среди инструментальных средств мягкой силы России может быть вопрос о территориальной целостности Грузии и возвращения вынужденных переселенцев. Время от времени российское руководство посылает неоднозначные сообщения по обоим вопросам. Уже были сделаны ряд косвенных заявлений о возможности возвращения для ВПЛ, а также возможности для решения проблемы территориальной целостности.³ В случае, если Россия сделает ощутимые шаги в этих направлениях в обмен на отказ Грузии подписать Соглашение об ассоциировании, это поставит правительство Грузии в уязвимое и соблазнительное положение.

Еще одним сильным рычагом может быть либерализация визового режима или даже введение безвизового режима. Поскольку рабочие места остаются приоритетом номер один для большинства респондентов (62%)⁴ Грузии, снятие ограничений на поездки в Россию было бы очень заманчивым для значительной группы общества.

Россия, с большим рынком труда по-прежнему довольно интересна для работодателей. В то же самое время, президент России Путин недавно публично заявил, что он не исключает безвизовый режим с Грузией,⁵ таким образом намекая на гибкость Кремля насчет теоретической возможности придериваться сделки по этому вопросу.

¹ PrimeTimeNews.ge, В Грузии был создан Центр русско-грузинских отношений, 25.07.2013, http://primetimenews.ge/?page=3&news_id=18959

² Мессенджер, Илия II надеется, что Путин выполнит обещания, 01.08.2013, http://www.messenger.com.ge/issues/2916_august_1_2013/2916_edit.html

³ Сивил Джорджия, Путин говорит о связях с Грузией, 12.06.2013, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26169>

⁴ Сивил Джорджия, Опрос общественного мнения НДИ, 13-27 ноября 2013 года, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-November2013-Survey.pdf>

⁵ Кремль, Пресс-конференция Владимира Путина, 19.12.2013, <http://www.kremlin.ru/news/19859>

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ БЛАГОСОСТОЯНИЕ, КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ

Как и в случае с Украиной, Россия может попытаться задобрить правительство Грузии посредством щедрой финансовой помощи или снятия всех ограничений на экспорт из Грузии. Это могут быть долгосрочные займы под низкие процентные ставки, специальные скидки на цены на газ, полный доступ грузинской продукции на российский рынок, и т.д.

Такое предложение может быть весьма привлекательным для грузинских властей особенно в ситуации существующих экономических и социальных недостатков и потенциальных будущих вызовов в этих областях :

- По сравнению с предыдущим годом рост ВВП за одиннадцать месяцев в 2013 составлял только 2,6% вместо первоначально прогнозируемых 6%;

- В результате значительного дефицита доходов в 2013 году не удалось достичь цели первоначального бюджета;

- Результаты недавнего опроса по заказу НДИ говорят, что 32% респондентов считают себя безработными и ищут работу;

- Из 7.22 миллиардов лари расходов бюджета 2014 года, 2.65 миллиардов лари должны быть потрачены на здравоохранение и проекты социальной защиты;

Кроме того, после решения Армении присоединиться к Таможенному союзу, Грузия может потерять важный рынок для экспорта легковых автомобилей (в основном реэкспорт). Это является важным сектором экономики страны . По данным Национального бюро статистики Грузии, экспорт легковых автомобилей составляет 24% от общего экспорта Грузии в январе-ноябре 2013 года .

В случае, если Украина также решит войти в Таможенный союз и увеличит свои торговые тарифы, есть риск, что это может негативно сказаться на экономике Грузии. Украина является третьим по величине торговым партнером с 7 %-ной долей в общем объеме экспорта Грузии.

И, наконец, что не менее важно, Россия может попытаться оспорить скромные ожидания выгод¹ от ЗУВСТА и в качестве альтернативы предложить Грузии членство в Таможенном союзе, пообещав гораздо более высокую количественную экономическую прибыль.

Уязвимый период для потенциального давления

Россия в настоящее время занята Зимними Олимпийскими играми в Сочи, запланированными 7-23 февраля 2014 года. Освобождение бывшего магната Михаила Ходорковского и его делового партнера Платона Лебедева, двух заключенных в тюрьму членов панк-группы Pussy Riot и 30 членов команды Гринпис показывают, что президент Владимир Путин пытается смягчить критику его записи о правах человека и демократии.

Таким образом, менее ожидаемо, что Россия будет использовать значительное давление на Грузию до или во время Олимпиады в Сочи; а так же сразу после игр, так как Россия планирует провести саммит G8 4-5 июня, 2014 года.

Период после саммита G8 в июне и до запланированного подписания Соглашения об ассоциировании в августе, может рассматриваться в качестве наиболее уязвимых для Грузии. Саммит НАТО в Ньюпорте, Уэльс 4-5 сентября 2014 года повышает вероятность давления.

Российское руководство неоднократно заявляло, что интеграция Грузии в НАТО является красной линией для Кремля. Но Грузия недавно заявила о своем желании получить План действий по подготовке к членству в НАТО (MAP) на Саммите и уже усилила кампанию лоббирования.

Выводы

Соглашением об Ассоциации с ЕС Грузии дается шанс стать членом европейской семьи. Это – исторический выбор. Исходя из своего географического положения, исторических связей и культурных ценностей Грузия всегда считалась государством европейского типа. Для Грузии это будет справедливой возможностью стать частью Европейского клуба.

Созданием глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли с Евросоюзом Грузия входит в договорные отношения с надежным партнером, который обладает конкурентным потребительским рынком. Эти торговые отношения будут свободны от политически мотивированных решений; это обеспечит импорт продукции высокого качества в Грузию; это будет способствовать производству конкурентной продукции местными производителями и выносить ее на рынок Евросоюза.

¹ Повышение ВВП Грузии лишь на 4,3 процента в долгосрочной перспективе.

Оформлением Соглашения об ассоциации с Евросоюзом, включая глубокую и всеобъемлющую зону свободной торговли, а также либерализацию визового режима, Грузия получает перспективу стать более привлекательной для населения сепаратистских регионов Абхазии и Южной Осетии.

В то время как Армения приняла решение присоединиться к Таможенному союзу, а Азербайджан пока еще не определился со своим европейским будущим, Грузия станет единственной страной на Южном Кавказе, у которой будут наиболее тесные формальные и неформальные отношения с Евросоюзом. Грузия обладает потенциалом стать непосредственным и прямым окном в Европу для остальных частей региона, например, для республик Северного Кавказа Российской Федерации. Именно у Тбилиси есть перспектива стать неформальным «хабом» в масштабах всего региона Кавказа.

Очевидно, что процесс политического сближения и экономической интеграции Грузии с Евросоюзом уже необратим. Несмотря на то, что пока еще существует достаточно механизмов воздействия, которые могут вынуждать Тбилиси свернуть с европейского пути, Грузия обладает достаточной волей достичь конечной цели и оформить Соглашение об Ассоциации с Евросоюзом.

Попытки прошлого правительства Грузии проводить политику включенности с Россией не оправдала себя. Теоретически возможно, что и новые подходы нынешнего правительства не принесут ощутимых результатов в достижении стратегической задачи: деокупация сепаратистских регионов, отзыв признания независимости и восстановление территориальной целостности. Однако то, что попытки нового правительства достигли определенных результатов в сфере торговых, гуманитарных и культурных отношений – уже является положительным фактором. И если однажды откроется историческое окно возможностей для решения политических вопросов, уже будет существовать основание для этого процесса и правительству будет проще достигнуть стратегических целей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Грузия должна иметь только лишь единственный внешнеполитический ориентир и им должна быть евроатлантическая интеграция. Правительство должно твердо придерживаться этой позиции и воздерживаться от любого заявления или действия, которые дадут повод для его другой интерпретации. Правительство должно прямо заявить, что нормализация отношений с Россией является не параллельным с Евроинтеграцией процессом, а дополнительным инструментом для окончательного достижения внешнеполитической цели. Целью же является членство в Евро-атлантическом клубе.

Грузия должна продолжать осторожную политику по отношению к процессу нормализации отношений с Россией. Предпочтительно, чтобы ожидания оставались на нижней отметке и акцент делался на торговле, гуманитарных и культурных отношениях. Процесс пока не созрел достаточно для разрешения политических вопросов. Поспешные шаги, эйфория и завышенные оценки ожиданий могут нанести ущерб диалогу и даже принести отрицательные результаты. Как только будет подписано Соглашение об Ассоциации, правительство Грузии получит возможность разговора с российской стороной на политические вопросы с более прочных позиций. Кроме этого, в подобной ситуации уже не будет существовать возможности торговли на тему сворачивания Грузией с европейского пути в обмен на обсуждение политических вопросов.

После того, как российская политика «кнута» не сработала в 2006 году, шансы на то, что эта политика сработает сейчас – уже снизились. Принятие подобных мер, то есть, в случае осуществления давления на Грузию, это приведет к еще большей консолидации нации. Соответственно, если Россия решит встать на европейском пути Грузии, то она, скорее всего, прибегнет к политике «пряника». Правительство обязано побороть искушение, каким бы оно ни было привлекательным, будь это финансовая или экономическая помощь или же обещание разрешить проблему территориальной целостности.

Правительство Грузии должно придерживаться умеренного тона и преувеличивать важность договора об Ассоциации. С одной стороны, Грузия должна подтвердить, что это является историческим договором, который поднимает отношения Грузии и Евросоюза на более высокий уровень. С другой стороны, правительство должно воздерживаться от разговоров о геополитической важности договора. Это будет раздражать Россию и, возможно, вызовет еще больше провокаций. Вместо этого, Грузия должна умеренно вести разговор об этом договоре, не преувеличивать его значение, воздерживаться от провокационной риторики по отношению к России и постараться незаметно подойти к подписанию договора.

Правительство Грузии должно внимательно отслеживать заявления и действия Российской Федерации по отношению к европейскому пути. Тбилиси должен воздерживаться от преувеличений и превентивных нападок (политические заявления) по отношению к Москве. Правительство должно поднять голос именно тогда, когда станет ясным, что Россия осуществляет давление на Грузию. Для международного сообщества это станет более убедительным нежели «превентивная истерия».

Правительство Грузии должно проводить соответствующую коммуникационную политику, для того, чтобы дать ответ на существующие в обществе вопросы о том, что представляет из себя договор об Ассоциации, в том числе, глубокая и всеобъемлющая зона свободной торговли. Необходимо провести комплекс-

ную информационную кампанию в обществе, как непосредственно с населением, так и с теми людьми, кто способствует формированию общественного мнения в стране. Необходима будет координированная работа по этим вопросам и в самом правительстве.

Правительство Грузии должно оценить возможные внутренние и внешние угрозы на пути в Евросоюз, в особенности в период до оформления договора об Ассоциации. При тесном сотрудничестве с партнерами необходимо разработать стратегию для преодоления этих угроз.

Правительство Грузии должно усилить и ускорить активность, чтобы провести необходимые реформы по выполнению плана действий по либерализации визового режима. Это принесет конкретную пользу и даст возможность гражданам Грузии путешествовать в странах Шенгенской зоны без виз.

Один из основных торговых партнеров Грузии Армения намерена вступить в Таможенный союз к 2015 году. С учетом того, что это может оказать негативное влияние на грузино-армянские торговые отношения, правительство Грузии должно разработать политику для снижения данного негативного влияния

ПРИМЕЧАНИЕ

Взгляды и мнения, высказанные в публикации, принадлежат только авторам и не обязательно отражают точку зрения правительства, организации или учреждения. Независимые грузинские эксперты в своем личном качестве Г. Вардишвили и И. Чхиквадзе работали на главе с названием «Взгляд из Грузии».

II. ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЕС

Первые 40 лет становления европейского интеграционного процесса отношение к нему советского правительства было прохладным. Пропагандисты рассказывали о Европейском объединении угля и стали, а затем о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС), как об экономическом основании враждебного блока НАТО и обреченной на поражение попытке спасти загнивающий капитализм. Эксперты и дипломаты не могли не обращать внимания на европейскую интеграцию и динамика советской политики на этом направлении представляет определенный интерес для историков¹. Тем не менее, подавляющее большинство вопросов в отношениях с европейскими странами решалось Советским Союзом на двустороннем уровне. О становлении отношений с интеграционным объединением стало возможным говорить лишь в 1990-е г., когда и само это объединение претерпело существенные изменения.

Освободившийся от пут коммунистической идеологии СССР рухнул, не успев использовать свой политический и экономический потенциал в новых условиях. Выстраивать отношения с партнерами теперь предстояло новой России, в первые годы своего существования столкнувшейся с жестким экономическим кризисом и гражданским противостоянием осени 1993 г., которое закончилось принятием новой Конституции. Тогда же Европейское сообщество, развитие которого сдерживали обстоятельства «холодной войны», было трансформировано его членами в Европейский Союз, деятельность которого предполагала уже не только экономическую интеграцию, но также выработку общей внешней политики, политики безопасности и гармонизацию во внутренних делах. Ратификация Маастрихтского договора о ЕС затянулась до ноября 1993 г. К 1994-му г. Россия и ЕС практически синхронно получили новые базовые документы, новое самоощущение и стали выстраивать отношения на этой основе.

Уже в июне 1994 г. Россия и ЕС заключают Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС)², сохраняющее юридическую силу до сих пор. Ратификация соглашений в ЕС обычно занимает заметное время, а с конца 1994 г. этот процесс существенно тормозила начавшаяся первая Чеченская война. Только 1 декабря 1997 г. Соглашение вступило в силу. Политический момент нельзя было назвать благоприятным. После выборов 1996 г. испытывавший серьезные проблемы со здоровьем президент Б. Ельцин боролся с нарастающими экономическими трудностями и одновременно стремился подобрать человека, которого мог бы поддержать в качестве преемника на президентском посту. Тяжелым испытанием стал кризис 1998 г., вынудивший страну объявить дефолт по долговым обязательствам и девальвировать национальную валюту. Одновременно росла напряженность на Северном Кавказе. Получилось, что несмотря на в целом позитивный настрой Б. Ельцина на участие в европейских интеграционных процессах, эта линия всегда оставалась глубоко вторичной на фоне ключевых политических и экономических проблем страны. Наибольшие успехи ельцинского периода были достигнуты не в отношениях с ЕС, а в контексте других европейских институтов – с формированием в 1994 г. Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, вступлением в Совет Европы в 1996 г. и ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод в 1998 г. Россия концентрировалась на тех механизмах, где была полноценным участником. О возможности участия в ЕС, включавшем в 1990-е гг. еще только 12 – 15 стран речь не шла. События в Чечне оставались фактором, во многих случаях не позволявшим России и ЕС приступить к выработке единого политического видения. Начало второй Чеченской войны привело к потере российской делегацией права голоса в Парламентской ассамблее Совета Европы в 2000 г.

СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ

СПС – основное достижение 1990-х гг. в отношениях России и ЕС было рассчитано на десять лет. К 2007 г. стороны должны были выйти на новое соглашение, но переговоры по нему затянулись. В отсутствие возражений СПС ежегодно автоматически продляется. Многие положения документа, в особенности связанные с экономикой, постепенно утрачивали свое значение по мере развития базы более частных договоров и соглашений между Россией и странами ЕС. Экономическая часть СПС на первом этапе компенсировала неучастие России во Всемирной торговой организации (вступление состоялось в августе 2012 г.). Политическая часть создавала основу для регулярного диалога на разных уровнях.

В число целей СПС вошли, в частности, «укрепление политических и экономических свобод», «поддержка усилий России по укреплению ее демократии, развитию ее экономики и завершению перехода к рыночной экономике», обеспечение рамок для «постепенной интеграции между Россией и более широкой зоной сотрудничества в Европе», создание необходимых условий для учреждения зоны свободной торговли. В первых из перечисленных положений заметен «менторский» тон – отношение к России, как к

¹ Липкин М.А. Советский Союз и европейская интеграция: середина 1940-х – середина 1960-х. М.: ИВИ РАН, 2011.

² Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС (http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf)

ученику, которому еще только предстоит достичь определенного уровня в той или иной области. Несовершенства российской государственной системы в вопросах прав человека, демократии и даже рыночного характера экономики сохраняются и спустя двадцать лет после заключения СПС, однако запросы российского политического класса изменились. С точки зрения сегодняшней российской элиты договорная основа отношений России и ЕС должна во всех случаях носить равноправный характер. Евросоюз не может претендовать на одностороннее обучение России каким-либо нормам.

В тексте СПС присутствуют положения о защите интеллектуальной собственности, промышленном сотрудничестве, защите инвестиций, взаимодействии в области науки, техники, образования и т.д. Однако положения СПС создавали только юридические рамки сотрудничества. Чтобы наполнить их содержанием, нужно было формулировать и проводить соответствующую политику и, возможно, этот процесс давался Евросоюзу даже сложнее, чем России.

СТРАТЕГИЯ

В конце 1990-х гг. в ЕС стремились сделать общую внешнюю политику более согласованной за счет разработки особых концептуальных документов – «Общих стратегий». В июне 1999 г. такая Стратегия была одобрена в отношении России¹. В документе закреплялось желание видеть «стабильную, демократическую и процветающую Россию» в Европе и развивать с ней «всё более тесное сотрудничество». Стратегия рассчитывалась на четыре года. В ней вновь, в духе СПС, уделялось внимание необходимости работать над укреплением российских демократических институтов, интегрировать Россию в общее экономическое и социальное пространство.

Такая линия вполне соответствовала чаяниям существенной части российской элиты. В идеале, от более тесного взаимодействия и создания в Европе единого пространства без разделительных линий должны были выиграть обе стороны.

Даже приняв доктринальный документ ЕС не мог в полной мере избежать противоречий между отдельными странами-членами. Указания на недостаточную согласованность практической политики в отношении России стали рефреном критиков Евросоюза. Ведущие страны ЕС стремились развивать эксклюзивные отношения с Россией, что вызывало недовольство у меньших государств. Количество государств-членов ЕС, тем временем, резко увеличилось в ходе масштабного расширения 2004 г. Работа на расширение поглощала существенную часть внешнеполитических ресурсов ЕС. Также неусыпное внимание в начале 2000-х гг. приходилось уделять процессам на Балканах. Россия, в свою очередь, в те же годы по-прежнему была занята борьбой с вооруженным сопротивлением в Чечне, где советы Евросоюза по соблюдению прав человека воспринимались как раздражающий фактор.

Тем не менее, попытка Евросоюза сформулировать свою стратегию дала определенный результат. В отношениях России и ЕС постепенно появилась отсутствовавшая ранее динамика. Процесс расширения ЕС необходимо было сделать понятным и приемлемым для России. Это обстоятельство было важным фактором, подталкивавшим стороны к достижениям, которые были бы не только значимы, но и заметны широкой общественности. Наиболее заметной новая динамика стала к 2003-06 гг. Председатель Европейской комиссии в 1999 – 2004 гг. Романо Проди предложил запоминающуюся краткую формулу для сближения партнеров – «всё, кроме институтов». Имелось в виду, что вопрос о членстве России в ЕС ставиться не будет, но она со временем сможет претендовать на все преимущества пребывания в едином с ЕС пространстве с общими правилами и свободами. Разработка этой идеи воплотилась в концепции четырех «общих пространств» России и ЕС, заявленной на саммите в Санкт-Петербурге в 2003 г. и более подробно изложенной в одобренных в 2005 г. «дорожных картах»².

Появление «дорожных карт» было встречено в экспертных кругах с разочарованием. Они содержали мало конкретики, не закрепляли каких бы то ни было временных рамок достижения целей. На основании текстов «карт» могло показаться, что через десять лет после заключения СПС партнеры чуть ли не впервые задумались о возможности наполнить юридическую основу содержанием и для начала собираются обсудить отдельные аспекты этого начинания.

Выделение «общих пространств» - экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования – вполне логично и соответствует форматам взаимодействия ЕС с другими странами. Россия в середине 2000-х получила не столько эксклюзивный формат сотрудничества, сколько оригинальные названия для тех же элементов, которые ЕС использовал в отношениях со странами Политики соседства (ПС).

¹ Common Strategy of the EU on Russia. 4 June 1999. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf)

² «Дорожные карты» Россия-ЕС: <http://archive.kremlin.ru/text/news/2005/05/88001.shtml>

Смысл ПС, также как и смысл «общих пространств» России и ЕС, сводился к формированию альтернативы членству в ЕС, позволяющей развивать продвинутое сотрудничество и не налагающей нового бремени на институциональную структуру ЕС. Отказ России от участия в ПС первоначально представлялся чуть ли не следствием поверхностных вкусовых разногласий – с точки зрения российских дипломатов ПС была создана для стран, стремящихся вступить в Евросоюз и лишь временно не имеющих такой возможности, а Россию они к таковым не относили. В российской дипломатической риторике Россия и ЕС выступали как глобальные игроки равной величины. В перспективе прошедшего с момента запуска ПС десятилетия представляется, что эта частная размолвка была предвестником существенно более серьезных конфликтов.

В ПС Евросоюз попытался объединить универсальной рамкой восточноевропейских и средиземноморских соседей. Страны Средиземноморья не ставили своей целью вступление в ЕС, но как и многие другие нуждались в содействии по вопросам оптимизации работы государственных институтов, функционирования экономики, обеспечении прав и свобод человека. Рамка ПС стала, прежде всего, бюрократической – единый аппарат и схема финансирования программ сотрудничества позволяла снизить издержки внутри структур Евросоюза. Также открывались возможности для многосторонних проектов с участием сразу нескольких стран ПС.

ПС оказалась несовершенным механизмом, подвергавшимся резкой критике, но неучастие в ней России означало, что взаимодействие ЕС с прочими соседями не предполагало российского присутствия даже в качестве наблюдателя. Это порождало подозрения и недопонимание. Подозрительность еще больше усилилась с появлением в 2008 г Восточного партнерства как дополнительной подпитки взаимодействия ЕС с наиболее близкими к России странами, ранее входившими в состав СССР.

Заявленные в стратегиях цели построения единого пространства без разделительных линий стали размываться на этапе воплощения. К каждой из стран ПС, а также к России ЕС по объективным причинам подходил с общим набором инструментов взаимодействия, но прогресс был неодинаков. Страны, рассчитывавшие на вступление в ЕС, наиболее охотно перенимали подходы и стандарты Евросоюза. В России, напротив, среди лиц, участвующих в принятии решений, всё более заметными становились сомнения в том, что одностороннее сближение с ЕС является желательным.

Настроенные на тесное взаимодействие с Евросоюзом страны начали к 2014 г. выходить на заключение соглашений об ассоциации (СА) с ЕС. Между тем, еще в 2006-7 гг. при обсуждении вопроса о новом базовом соглашении России и ЕС высказывалось мнение о том, что партнерам следовало бы заключать именно соглашение об ассоциации. Действительно, ключевым элементом СА является создание зоны свободной торговли (ЗСТ). Эта цель была заявлена еще в СПС 1994 г., но до сих пор не реализована. При сохранении понимания российских политических приоритетов в том виде, в котором они вызвали к жизни идею «общих пространств» России и ЕС выйти на формирование ЗСТ с ЕС Россия могла бы одновременно со странами Восточного партнерства. Однако этого не случилось.

Как и в 1990-е гг. в 2000-е гг. Россия и ЕС не могли действовать без оглядки на происходившие в политике процессы. Укрепление российского государства сопровождалось усилением авторитарных тенденций, которые с неудовольствием подмечались Евросоюзом. И ЕС, и Россия после длительного периода экономического роста были вынуждены преодолевать последствия мирового финансового кризиса 2008 г. Кризис подталкивал к протекционизму, тормозил процесс переговоров о вступлении России в ВТО, а вместе с этим и подготовку нового базового соглашения с ЕС. О необходимости предметно обсуждать ЗСТ Россия-ЕС российской стороной было заявлено лишь на саммите Россия-ЕС в конце января 2014 г.¹, на фоне разрастающегося украинского кризиса.

В середине 2000-х гг. официальный российский подход предполагал, что Россия формирует «стратегическое партнерство» с ЕС, более масштабное и содержательное, чем то, что могут позволить себе другие соседи Евросоюза. К середине 2010-х оказалось, что российские соседи, наоборот, начинают зримо опережать ее, включаясь в то самое общее пространство, частью которого России так и не удалось стать. Однако отсутствие качественного скачка не означает полного отсутствия эволюции. Напротив, за прошедшие годы Россия и ЕС смогли продемонстрировать определенные результаты на каждом из направлений взаимодействия.

АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЕС

- Торговля с ЕС стабильно составляет около половины российского внешнеторгового товарооборота. В свою очередь, для ЕС Россия – третий партнер по объему товарооборота. До 75% прямых иностранных инвестиций в Россию приходят из ЕС². Порядка трети основных энергоносителей поступает в ЕС из России. При этом важно учитывать, что большая часть экономических достижений не имеет прямого от-

¹ Саммит Россия – ЕС. 28.01.2014 (<http://www.kremlin.ru/news/20113>)

² European Union – DG Trade – Russia: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

ношения к ходу переговоров по линии Россия – ЕС. Контракты на поставку энергоносителей согласуются с отдельными странами, большинство товаров поставляются частными компаниями, которые пользуются уже существующими преимуществами общего рынка, но готовы работать в любых условиях, оставляющих возможность извлекать прибыль. До 2012 г. основная просьба работающих с Россией бизнесменов ЕС к политикам сводилось к скорейшему завершению переговоров по ВТО. Запрос на ЗСТ Россия-ЕС только формируется, что не мешает приходу в Россию все новых компаний из Евросоюза. Эти компании не только используют большой российский рынок, но и приносят собственные стандарты качества, современные методы производства и обслуживания.

- Первым заметным плодом визового диалога стало соглашение об упрощении визовых процедур 2006 г.¹ Для граждан России и ЕС ограничились уровень визовых пошлин, а для ряда категорий отменили их вовсе. Была закреплена возможность выдачи многократных виз и процедуры содействия тем категориям путешественников, которые решают задачи образовательного, гуманитарного и научного характера. Тогда же было заключено соглашение о реадмиссии – неременное условие прогресса в визовом вопросе. В России существенно расширилась практика выдачи биометрических паспортов, на которых с 2015 г. должны фиксироваться отпечатки пальцев. Это открывает все возможности для безвизового режима. Диалог по безвизовому режиму – один из двух переговорных треков. Второй трек – новый этап упрощения визовых процедур. Новое упрощение должно стать ступенью к безвизовому перемещению и может выражаться в существенном расширении практики выдачи многократных виз.

- В вопросах кризисного урегулирования России и ЕС оказалось наиболее сложно добиться продвижения. Соглашение о сотрудничестве в проведении миротворческих миссий является предметом переговоров на протяжении многих лет. Российская сторона настаивает на равноправном характере соглашения – включении в него положений о возможности участия ЕС в операциях, проводимых Россией. Евросоюз, заключивший целый ряд рамочных соглашений о сотрудничестве в сфере кризисного урегулирования с другими странами, не готов отойти от своей обычной практики в этом отношении. Разногласия не помешали российской вертолетной группе в 2008 – 09 гг. на основе специально заключенной договоренности принять участие в работе операции ЕС в Республике Чад и Центрально-Африканской Республике, однако этот опыт остался единственным примером такого рода.

- Расширяется практика участия российских студентов в образовательных программах ЕС. В Москве на основании двустороннего соглашения России и ЕС был создан Европейский учебный институт (ЕУИ)² при Московском государственном институте международных отношений. Работающий во взаимодействии с Колледжем Европы в г. Брюгге ЕУИ готовит для российских министерств и ведомств, а также для бизнеса кадры, знающие теорию и практику европейского интеграционного процесса и готовые работать с ЕС.

- Два раза в год проводятся саммиты Россия – ЕС (практика взаимодействия ЕС с другими странами предполагает лишь одну ежегодную встречу на высшем уровне). Функционирует несколько конфигураций Постоянного совета партнерства – встреч представителей ЕС с отдельными российскими министрами. Несколько раз проводились встречи полного состава Еврокомиссии с полным составом российского Правительства.

РОССИЯ, ГРУЗИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ

Для понимания состояния двусторонних отношений полезно посмотреть на динамику отношения населения России к Грузии. Опрос, проведенный ВЦИОМ в конце июля 2013 года, показал, что россияне стали более позитивно оценивать отношения России и Грузии, чем в 2006 году. Так, в 2006 году 35-39% опрошенных называли двусторонние отношения напряженными, в 2013 году этот процент снизился до 22%. Враждебными отношения в 2006 году назвали 14-18%, а при последнем опросе - лишь 5%. Существенно больше стало тех, кто считает, что российско-грузинские отношения – в норме (24% в 2006 году против 9% в 2013 году). Вместе с тем, лишь немногие дают позитивную оценку: дружественным характер взаимодействия называют 2%, добрососедскими отношения считают 4%³.

Интересный опрос был проведен в России в ноябре 2013 года относительно образа Грузии как страны. На первом месте оказалась такая характеристика Грузии, как «страна многочисленных культурных достижений» (37% опрошенных). Правда, на втором месте оказалось мнение, что Грузия имеет недружелюбные намерения в отношении России⁴.

78% россиян в 2009 году считали, что развитие дружеских отношений России и Грузии при действо-

¹ Соглашение России и ЕС об упрощении выдачи виз (http://www.russianmission.eu/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf)

² Европейский учебный институт: <http://eurocollege.ru/>

³ В отношениях РФ и Грузии наметилась позитивная динамика // ВЦИОМ, 30.08.2013 <http://wciom.ru/index.php?id=266&uid=114420>

⁴ «Страна культуры, традиций и ... антироссийских намерений? наши представления о Грузии» // ВЦИОМ, пресс-выпуск № 2503 от 30.01.2014 <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114694>

вавшем тогда президента М.Саакашвили невозможно¹. Опрос, проведенный в ноябре 2013 года после смены власти в Грузии, показал другую картину: большинство россиян (56%) ожидает улучшения отношений двух стран при новом президенте Г.Маргвелашвили.

Самым интересным для целей данного доклада представляется мнение россиян относительно того, как отразится вступление Грузии в НАТО и ЕС на российско-грузинских отношениях. Приводим целиком эти данные опроса, проведенного 2-3 ноября 2013 г.²:

Как Вы считаете, вступление Грузии в НАТО отразится или не отразится на ее отношениях с Россией и если отразится, то как? (закрытый вопрос, один ответ)							
	Все опрошенные	Москва и Санкт-Петербург	Города-миллионники	Более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	Менее 100 тыс.	Сёла
Да, отразится, будет способствовать улучшению отношений Грузии с Россией	13	6	17	21	9	12	15
Да, отразится, будет способствовать ухудшению отношений Грузии с Россией	44	56	33	35	48	39	48
Не отразится	28	21	35	26	23	33	28
Затрудняюсь ответить	15	17	14	18	20	16	9

98

Как Вы считаете, вступление Грузии в Европейский Союз отразится или не отразится на ее отношениях с Россией и если отразится, то как? (закрытый вопрос, один ответ)							
	Все опрошенные	Москва и Санкт-Петербург	Города-миллионники	Более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	Менее 100 тыс.	Сёла
Да, отразится, будет способствовать улучшению отношений Грузии с Россией	17	11	21	28	14	14	19
Да, отразится, будет способствовать ухудшению отношений Грузии с Россией	29	42	26	23	31	23	32
Не отразится	36	29	41	28	32	44	36
Затрудняюсь ответить	18	19	12	21	23	19	13

Самая большая доля опрошенных считает, что вступление Грузии как в ЕС, так и в НАТО будет, скорее, способствовать ухудшению двусторонних отношений. Вместе с тем, для вступления в ЕС эта цифра ниже, кроме того, самая большая доля опрошенных считает, что присоединение к ЕС никак не отразится на отношениях Грузии с Россией, что можно считать положительным знаком, так как российское общественное мнение по внешнеполитическим вопросам, как правило, весьма точно воспроизводит официальную российскую точку зрения.

Драматическое развитие российско-грузинских отношений значимо не только для их непосредственных участников, но и для целого ряда третьих стран. Внимание привлекает угроза дестабилизации, ограничения, возникающие в регионе в связи с неопределенным положением Абхазии и Южной Осетии. ЕС со всей серьезностью относится к происходящему на Южном Кавказе. Наблюдательная миссия ЕС – единственная сохранившаяся в зоне войны 2008 г. форма международного присутствия.

До завершения формирования в Грузии новой власти по результатам парламентских выборов 2012 г. и президентских выборов 2013 г. надежды на прогресс в российско-грузинских отношениях не имели под собой оснований. Победившая на выборах коалиция «Грузинская мечта» заняла конструктивную позицию по российскому вопросу и уже добилась заметных успехов. Восстанавливается торгово-экономическое сотрудничество и транспортные коммуникации. Российская сторона не исключает прогресса в болезненном вопросе о выдаче виз гражданам Грузии. Однако полной нормализации, очевидно, не произойдет при сохранении сложившегося статуса Абхазии и Южной Осетии, признанных Россией независимыми государствами. Страны ЕС, напротив, не ставят под сомнение территориальную целостность Грузии. В отсутствие прямых экономических противоречий Россия и ЕС оказываются разделены политически. Евросоюз не приветствует поддержку, оказываемую Россией Абхазии и Южной Осетии, протестует против продолжающегося процесса «бордеризации». Россия, в свою очередь, в целом, нейтрально оценивает присутствие ЕС в регионе, одновременно болезненно реагируя на развитие военного сотрудничества Грузии со странами Запада.

¹ «Саакашвили не для Грузии!» // ВЦИОМ, пресс- выпуск № 1289 от 12 августа 2009 года <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=12260>

² «Россия-Грузия: реалии и перспективы двусторонних отношений» // ВЦИОМ, пресс-выпуск №2461 <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114614>

Сложившаяся патовая ситуация, в которой заинтересованные в развитии отношений стороны не могут оставить занятые ранее принципиальные позиции, по-видимому, не претерпит существенных изменений к лучшему в обозримом будущем. Соответственно, соглашение об ассоциации, которое Тбилиси планирует подписать в 2014 г., будет реализовываться именно в этих сложных условиях, при сохранении значительного влияния России на Абхазию и Южную Осетию. При наличии политической воли российское руководство могло бы убедить Абхазию и Южную Осетию пойти на взаимодействие с Тбилиси, не затрагивающее вопроса об их статусе, но позволяющее максимально реализовать потенциал соглашения об ассоциации. Как показывают договоренности между Россией и Грузией по вопросу о присоединении России к ВТО, во многих случаях технические и организационные решения могут работать и в условиях неполной юридической и политической определенности. Но ключевой фактор политической воли, скорее всего, обеспечить не удастся, а значит Абхазия и Южная Осетия не примут участия в реализации СА. Экономически эти образования существенно меньше связаны с Тбилиси, чем, допустим, Кишинев и Тирасполь, соответственно, здесь можно ожидать, что СА не повлечет за собой существенных практических проблем, но и не изменит курса Абхазии и Южной Осетии на самоизоляции от Грузии. В то же время, можно предположить, что в долгосрочной перспективе СА поможет Грузии в ее политическом и экономическом развитии, что будет постепенно менять представления Сухуми и Цхинвали об окружающей действительности и о доступных им механизмах развития.

Относительно спокойная реакция России на развитие отношений Грузии с ЕС может измениться, если с мертвой точки сдвинется процесс движения Тбилиси в направлении НАТО. Расширение Североатлантического альянса рассматривается Кремлем как однозначно негативное явление и ради его торможения будут прилагаться значительные усилия. Эти опасения можно проиллюстрировать высказанным в январе 2014 года мнением председателя Комитета Государственной Думы по международным делам А. Пушкова относительно перспектив Молдавии в НАТО. Пушков считает, что Молдавия рассматривает СА как первую фазу интеграции в НАТО и что, по его сведениям, Кишинев ведет тайные переговоры о вступлении в Альянс¹. Связанные с таким восприятием проблемы невозможно удовлетворительно решить только через развитие диалога России с Молдавией и Грузией, без качественных изменений в отношениях России и НАТО, до сих пор относящихся друг к другу настороженно. Более того, с учетом украинского кризиса, в этом вопросе можно ожидать заметную негативную динамику.

СОГЛАШЕНИЯ ОБ АССОЦИИ В РОССИЙСКОМ ВЛАСТНОМ ДИСКУРСЕ

В России происходили оживленные дискуссии относительно экономических последствий подписания Соглашения об ассоциации Украиной, гораздо меньше внимания уделялось Молдавии, судьба СА с Грузией освещалась мало и поверхностно.

В октябре 2013 г. на вопрос о том, скажется ли подписание Украиной Соглашения об ассоциации с ЕС на двусторонних отношениях с Россией, Владимир Путин подробно перечислил многочисленные проблемы в экономической сфере, которые могут возникнуть, при этом добавил: «Но у нас не будет никаких проблем в политической сфере, я уверен»².

Наиболее заметным выразителем российской официальной точки зрения по вопросам Соглашения об ассоциации, а также Таможенного союза стал советник Президента РФ, экономист Сергей Глазьев. Глазьев придерживается мнения, что этот документ существенно ограничит суверенитет собирающихся подписать его стран «Восточного партнерства», и в качестве альтернативы предлагает вступать в Таможенный союз, объясняя свою позицию на примере Украины таким образом: «в этом соглашении Украина уже не будет вести никаких действий в торговой политике, так как она беспрекословно, полностью всё отдает Европейскому Союзу. Это не мы выкручиваем руки. Мы говорим – вступайте к нам в Таможенный союз на равных. У нас абсолютное равенство голосов. У нас небольшая Белоруссия, гигантская Россия и даже маленькая Армения, которая сейчас присоединяется, имеют одинаковые права, одинаковое количество голосов»³.

По будущему подписанию СА Молдавией В. Путин на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» в сентябре 2013 г. разъяснял логику российских действий:

«Подпишут, дай бог здоровья, молдавские руководители этот документ, придёт на молдавский рынок дешёвое и качественное итальянское и французское вино. Куда денется молдавское? А ещё и технические регламенты возьмут определённые, которые несовместимы с нашими. Другие правила. Есть некоторые вещи, которые автоматически принимаются не в самой Молдавии в области экономики, а Евросоюзом, Еврокомиссией. И это будет автоматически распространяться на Молдову. Весь этот товар к нам хлынет – первое.

А второе: у нас есть ещё подозрение, что под видом того же молдавского или украинского товара к нам

¹ Пушков: Молдавия ведет с НАТО тайные переговоры об интеграции в альянс // РИА Новости, 15.01.2014 <http://ria.ru/world/20140115/989374522.html>

² Заявление для прессы и ответы на вопросы журналистов по окончании саммита АТЭС // Официальный сайт Президента России, 8 октября 2013 г. <http://www.kremlin.ru/transcripts/19382/print>

³ Интервью с Сергеем Глазьевым // Эхо Москвы, 07.09.2013 <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1149900-echo/>

пойдут товары из третьих стран. Вот что нас беспокоит. Здесь нет ничего, связанного с попыткой оказать давление на суверенное право принимать решения. Мы просто призываем посмотреть всё, посчитать. А если наши аргументы коллеги сочтут несостоятельными, не обижаться на нас за то, что мы вынуждены будем, защищая свои интересы, вводить определённые ограничения. Ничего здесь необычного нет, ничего нет эгоистичного. Мы должны подумать о своих собственных национальных интересах в сфере экономики»¹.

Ранее в том же ключе высказывался министр иностранных дел России С.Лавров, который указывал, что России важно понимать экономические последствия вступления в силу СА и влияние новых условий на двусторонние отношения и сотрудничество в рамках ЗСТ СНГ. При этом Лавров указал на необходимость консультаций российских и молдавских экспертов по данным вопросам. Ни о каких санкциях или ответных действиях России речи не шло, министр иностранных дел указал, что подписание Соглашения – суверенный выбор Молдавии².

Статс-секретарь — заместитель министра иностранных дел Григорий Карасин в своем интервью 12 февраля 2014 года на вопрос о последствиях подписания Молдавией СА с ЕС ответил буквально следующее: «Большинство экспертов сходятся во мнении, что внешнеполитическая и внешнеэкономическая разновекторность — сближение с Евросоюзом у Кишинева и поиск путей подключения к евразийской интеграции у Тирасполя — становится дополнительным и весьма существенным препятствием для улучшения отношений между двумя берегами Днестра. Вместе с тем эволюция приднестровской проблемы показала, что любые расчеты на «выкручивание рук», ее «ускоренное» решение обречены на провал. Альтернативы устойчивому жизнеспособному компромиссу между сторонами, поиску которого в качестве гаранта и посредника на переговорах в формате «5+2» последовательно содействует Россия, не существует»³. В целом по вопросу Приднестровского конфликта Карасин придерживается мнения, что это, прежде всего, проблема отношений сторон конфликта, именно стороны ответственны за урегулирование, а Россия готова «этому содействовать».

Более резко по тому же вопросу высказывался заместитель председателя Правительства и спецпредставителя Президента по Приднестровью Дмитрий Рогозин, по мнению которого подписание Молдавией СА может привести к возобновлению замороженного конфликта, если в процессе переговоров с ЕС не будет учитываться мнение Приднестровья⁴. Комментируя эти слова Рогозина, постоянный представитель России при ЕС Владимир Чижов заявил, что это всего лишь личное мнение вице-преьера, а не официальная позиция России⁵. Сосуществование умеренной и резкой позиций, каждую из которых можно трактовать как российскую государственную линию, превращается в российской внешней политики из исключения в правило. Такой тактический ход не способствует поиску компромиссов. Критически настроенные к России аналитики предпочитают в своих рассуждениях отталкиваться от более резкой позиции, не замечая открывающегося в контексте более умеренных заявлений пространства для диалога.

ЕВРАЗИЙСКИЙ ПРОЕКТ

Функционирующий с 2010 г. Таможенный союз (ТС) России, Белоруссии и Казахстана, как предполагается, должен быть преобразован в Евразийский экономический союз в начале 2015 г. Параллельно с изменением институциональных основ идет процесс расширения интеграционного проекта, к которому могут подключиться Армения и Киргизия. Делать выводы об общей эффективности проекта пока преждевременно, но по меньшей мере, сам Таможенный союз, администрируемый Евразийской экономической комиссией, стал ежедневной реальностью участников международной торговли. Расширение ТС, хотя и поощряется странами-участницами, сопровождается многочисленными сложностями. Страны – основатели ТС в случае быстрого расширения рискуют на определенном этапе утратить контроль над процессом принятия решений. Даже включение в свой состав названных Армении и Киргизии – непростая задача для ТС.

Конструкция евразийского проекта вполне обыденна для современного мира. В каждой части света соседние страны формируют интеграционные группировки, которые позволяют устранить избыточные барьеры для торговли и извлечь преимущества из более тесного взаимодействия. В большинстве случаев,

¹ Заседание международного дискуссионного клуба «Валдай» // Официальный сайт Президента России, 19 сентября 2013 г. <http://www.kremlin.ru/news/19243>

² Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с заместителем Премьер-министра, Министром иностранных дел и европейской интеграции Республики Молдова Н.Герман, Москва, 24 июля 2013 года http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/2652EC829DEF0EB44257BB2004FEDC8?OpenDocument

³ МИД РФ: мы стали гибче подходить к оформлению виз для граждан Грузии // РИА Новости, 12.02.2014 <http://ria.ru/interview/20140212/994487063.html>

⁴ Рогозин об ассоциации Украины с ЕС: «Это как в предбаннике посидеть» // РИА Новости, 12.11.2013 <http://ria.ru/politics/20131112/976414522.html>

⁵ Подписание Кишиневом соглашения с ЕС чревато проблемами, решение которых пока неизвестно, считает постпред России // Интерфакс, 14.01.2014 <http://www.interfax.ru/world/351298>

такие объединения даже не ставят задачи приблизиться к уровню интеграции, который демонстрирует ЕС. Аналогично, несмотря на огромный географический размах евразийского интеграционного проекта, его содержание даже в отдаленной перспективе будет существенно скромнее достижений ЕС. Уже участвующие в объединении Казахстан и Белоруссия выступают против включения в проект политической составляющей. Не идет речи о единой валюте, а размер экономик двух из трех участников не позволяет говорить о глобальном значении ТС.

В условиях нарастающей нестабильности на постсоветском пространстве, в контексте украинского кризиса динамика развития ТС может упасть еще более существенно. Для большинства стран-внешних партнеров ТС его деятельность означает лишь унификацию таможенных процедур и, на сегодняшний день, относительно высокий уровень пошлин. Разочарование в протекционистской модели может в какой-то момент изменить политику стран ТС в этом отношении, но предсказать такое изменение не представляется возможным.

С. Глазьев в одном из своих выступлений предложил устранять противоречия между Россией и Грузией именно посредством механизмов ТС: «Чтобы снять барьеры между Грузией и Южной Осетией, Грузией и Абхазией, надо вступать в Таможенный союз. Если Грузия сделает это, у нас снимется таможенный контроль на границе. А ведь сейчас дело доходит до того, что на российско-абхазской границе стоит иностранная (швейцарская, по-моему) компания и выполняет функцию грузинской таможни, контролируя перемещение груза. Всё это нам не нужно. Мы должны сесть за стол переговоров, чтобы обсудить вопросы возвращения Грузии в евразийский интеграционный процесс»¹. Однако этот подход представляется нереалистичным, не принимающим в расчет политическую сторону вопроса, не только по линии Москва – Тбилиси, но и Тбилиси – Сухуми, Тбилиси – Цхинвали.

Для Грузии, отделенной от России неразрешимыми политическими противоречиями, вопрос об участии в ТС не стоит. С учетом географического положения Грузии и истории ограничений на торговлю, установившихся Россией, вряд ли можно ожидать от грузинского руководства ориентации на ТС даже как на предпочтительного внешнеторгового партнера. Скорее будет наблюдаться стремление диверсифицировать внешнеторговую деятельность, для чего Грузия может использовать достаточно удачное географическое положение – доступ к портам, турецкому рынку и путям поставки энергоносителей.

Гипотетически можно предположить согласие России на подключение Абхазии и Южной Осетии к евразийскому проекту. Однако такой шаг окончательно изолировал бы это объединение от формализованных контактов с внешним миром. Даже сегодня участие Белоруссии – объекта санкций ЕС – является одним из заметных препятствий на пути налаживания рабочих отношений ТС-ЕС. Успех ТС как экономического проекта, напротив, требует расширения международного признания этого объединения.

Нельзя полностью исключать возможности свертывания евразийского проекта в силу тех или иных противоречий между участниками. Однако существенное значение это может иметь, прежде всего, для самих его участников, а не для внешних партнеров, бизнес которых принимает решение о работе с Россией, Белоруссией и Казахстаном исходя не из их принадлежности к ТС, а из соображений прибыли, с учетом государственной политики этих стран в отношении деловой активности.

ЕВРОПА И ЕВРАЗИЯ – СОВМЕСТИМОСТЬ ПРОЕКТОВ

Говоря о различиях ЕС и ТС чаще всего обращают внимание на различное политическое устройство участников. Однако второй проект находится на той стадии развития, где технократическая работа в недрах Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) превалирует над политикой. Соответственно, можно рассчитывать на решение технических проблем, которые могут возникнуть при соприкосновении европейской и евразийской интеграции, через экспертные диалоги и прямое взаимодействие третьих стран с ЕЭК. Евросоюзу непросто дается решение о выстраивании отношений с ТС, но при передаче ЕЭК части компетенций, ранее входивших в круг обязанностей российского правительства, работа с ЕЭК становится необходимостью.

Россия и ЕС на протяжении длительного времени ведут диалог о технических стандартах. Существенная часть стандартов ЕС, не противоречащих российским условиям, прямо используется в России или принимается за основу российских норм. Непреодолимый разрыв между торгово-экономическими практиками ТС и ЕС на практике не наблюдается. Бизнес с растущей интенсивностью использует существующие торговые маршруты. Сложнее наладить производственную кооперацию между ЕС и ТС, но сами страны ТС заинтересованы в том, чтобы создавать возможности и для этой формы взаимодействия.

Заявленный смысл существования отдельного от Европейской экономической зоны экономического пространства ТС в том, чтобы дать странам, отстающим от наиболее развитых экономик, подготовиться к конкурентной борьбе прежде, чем в нее вступить. Соответственно, по мере роста экономик ТС можно ожидать, что приемлемый для них уровень протекционизма будет приближаться к практикам ЕС. Создание

¹ Сергей Глазьев: «Кому нужны новые трагедии?» // Газета «Суббота», 23.10.2013 <http://www.subbota.com/actual/theme/interview/2028-sergej-glazev-qkomu-nuzhny-novye-tragediiq.html>

формальной рамки сближения – вероятно, зоны свободной торговли ЕС – ТС – требует предварительного присоединения всех членов ТС к ВТО, что займет некоторое время. Политическое напряжение между Россией и ЕС, достигшее пика в ходе украинского кризиса, будет длительное время ощущаться при решении вопросов взаимодействия с ТС.

Существенным объединяющим началом для ЕС и ТС может стать стремление к использованию наиболее современных, эффективных технологий, позволяющих минимизировать торговые издержки, улучшить бизнес-климат и обеспечить приток инвестиций. Реализация стратегии модернизации в странах ТС со временем будет требовать от них всё новых изменений в политике, сближения политических систем с образцами ведущих стран мира, что также создаст новые возможности для взаимодействия с ЕС.

Но на пути совместимости сохраняется много препятствий. Страны «Восточного партнерства», а также сами члены Евросоюза опасаются, что Россия будет вмешиваться в процесс подписания Грузией и Молдавией Соглашений об ассоциации, в связи с чем на саммите Россия-ЕС в январе 2014 года Евросоюз призвал Россию не оказывать давления на эти государства¹. Одновременно в ходе саммита были достигнуты договоренности, что Россия и ЕС проведут двусторонние консультации на уровне экспертов относительно связанных с «Восточным партнерством» российских озабоченностей², которые согласно официальным российским заявлениям связаны исключительно с экономикой.

Позиция Евросоюза по совместимости проектов ЕС и ТС стала чаще артикулироваться после отказа Украины подписать соглашение на Вильнюсском саммите и последовавшего кризиса в Украине. Понятно, что страна не может одновременно договориться о ЗСТ с ЕС и о членстве в ТС, поскольку тогда о ЗСТ должен договариваться весь ТС. Но участие в существующей ЗСТ СНГ вполне совместимо с подписанием СА с ЕС. Именно это имел в виду в феврале 2014 года глава представительства ЕС в России Вигаудас Ушацкас, когда говорил, что «Соглашения об ассоциации, включая договоренности о свободной торговле между ЕС и его партнерами, такими как Молдова, Грузия и Украина, полностью совместимы с существующими торговыми договоренностями России с этими странами»³. Европейский дипломат предложил подумать над тем, как сделать «Восточное партнерство» и Таможенный союз более совместимыми.

На уровне официальной риторики Россия также придерживается позиции, что интеграционные проекты должны быть совместимы. Так, С. Лавров заявлял в октябре 2013 года: «...интеграционные процессы на всем огромном пространстве от Лиссабона до Владивостока не являются взаимоисключающими. Конечно, на начальных этапах каждый стремится в рамках правил, одобренных при вступлении в ВТО, обеспечивать плавный вход в режим либеральной торговли. На каком-то этапе степень защиты рынков будет отличаться. Но все мы действуем на единой площадке принципов ВТО, и нет никаких объективных оснований, чтобы противодействовать сближению процессов интеграции в рамках ЕС и на евразийском пространстве»⁴. С подачи российской делегации обсуждается возможность диалога об «интеграции интеграций» на площадке ОБСЕ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По нашему мнению, выход отношений Грузии и ЕС на новый уровень с подписанием Соглашения об ассоциации никоим образом не противоречит процессу нормализации российско-грузинских отношений. Наоборот, позитивная динамика на одном из этих направлений может, при определенных условиях, индуцировать аналогичную динамику на другом. Задерживающий движение товаров контроль на границах становится всё более очевидным анахронизмом. Грузия уже продемонстрировала пример быстрой и эффективной модернизации таможенных систем, облегчающей жизнь бизнесу. Рациональность и нацеленность на улучшение бизнес-среды должен демонстрировать и ТС.

В то же время, как показал украинский кризис, на постсоветском пространстве факторы риска, порождаемые политическим процессом, могут брать верх над экономической логикой. В обозримой перспективе российским партнерам придется принимать во внимание отмеченные в докладе основные озабоченности, формулируемые действующей российской властью:

- Изменения в экономических отношениях и проблемы совместимости форматов сотрудничества стран «Восточного партнерства» с ЕС, с одной стороны, и сотрудничества в рамках Зоны свободной торговли СНГ, Таможенного союза и Евразийского экономического союза, с другой. Свои действия по торговым и таможенным ограничениям по отношению к Украине Россия видит как защиту собственных экономических интересов, а не как санкции в наказание за смену геополитического вектора.

¹ ЕС призвал Россию не давить на Грузию и Молдавию в вопросе ассоциации // РИА Новости, 05.02.2014 <http://ria.ru/world/20140205/993299147.html>

² РФ и ЕС договорились продолжить консультации по Восточному партнерству // РИА Новости, 28.01.2014 <http://ria.ru/world/20140128/991829570.html>

³ Ушацкас: надо сделать ТС и «Восточное партнерство» более совместимыми // РИА Новости, 17.02.2014 <http://ria.ru/world/20140217/995274808.html>

⁴ Комментарий и ответы Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на вопросы российских СМИ по итогам заседания Совета министров иностранных дел стран-участниц СНГ, Минск, 24 октября 2013 года http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/176CE60C38FE6D5E44257C0F001AB904?OpenDocument

- Сотрудничество с НАТО и перспективы членства в Альянсе для Москвы являются гораздо более чувствительным вопросом, чем углубление политического сотрудничества стран «Восточного партнерства» с ЕС.

В условиях, когда по тем или иным причинам межгосударственный диалог оказывается заблокированным, особое значение приобретают контакты на уровне гражданского общества. Максимальная открытость государств, их стремление помогать, а не создавать проблемы для граждан и гостей, лучше любых интеграционных группировок способствует ликвидации разделительных линий и формированию общих пространств.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Создать отдельную российско-грузинскую *экспертную* комиссию по вопросам экономических отношений России и Грузии в связи с подписанием Грузией Соглашения об ассоциации. Комиссия должна будет провести анализ возможных экономических последствий для двусторонних отношений, заранее выявив возможные ограничения, и предложить меры по преодолению отрицательных последствий для обеих сторон. Максимальная открытость деятельности комиссии помогла бы избежать ее превращения в инструмент политического давления.

- Необходимо разработать подход к сотрудничеству с Таможенным союзом и будущим Евразийским экономическим союзом, направить грузинских экспертов для ознакомления с этими структурами и выяснения, как оптимально совместить сотрудничество Грузии в рамках Соглашения об ассоциации с ЕС и сотрудничество с ТС. Такие действия будут, помимо прочего, способствовать сохранению наработанного позитива в экономических отношениях Грузии с Арменией.

- В двусторонних отношениях России и Грузии продолжать максимально отделять экономические вопросы от политических, выделив самостоятельные треки сотрудничества, прогресс на каждом из которых может достигаться независимо от остальных.

- Для грузинской стороны представляется целесообразным в отношениях с Россией отделять вопрос сотрудничества с ЕС от вопроса вступления в НАТО, так как членство в НАТО является для России чувствительным вопросом.

- При обсуждении с Россией вопросов, связанных с сотрудничеством с ЕС и НАТО, следует подчеркивать, что Грузия идет по пути европейской и евроатлантической интеграции для улучшения качества жизни общества и развития собственного потенциала в разных областях, то есть делать акцент не на членстве в этих организациях как конечной цели, а на процессе - социальных и институциональных трансформациях, которые превратят ее в стабильного, предсказуемого и выгодного партнера России.

ПРИМЕЧАНИЕ

Взгляды и мнения, высказанные в публикации, принадлежат только авторам и не обязательно отражают точку зрения правительства, организации или учреждения. Независимые Российские эксперты в своем личном качестве Сергей Уткин и Юлия Никитина работали на главе с названием «Взгляд из России».

საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის დღის წესრიგი
და რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზაციის პროცესი

GEORGIA'S EU INTEGRATION AGENDA AND
NORMALIZATION PROCESS WITH RUSSIA

ПОВЕСТКА ДНЯ ИНТЕГРАЦИИ ГРУЗИИ С ЕС
И ПРОЦЕСС НОРМАЛИЗАЦИИ С РОССИЕЙ

თბილისი
Tbilisi
Тбилиси
2014