

**ქართულ-რუსული ურთიერთობები:  
ძველი სირთულეები და ახალი შესაძლებლობები**

**ГРУЗИНО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ:  
ПРОШЛЫЕ ТРУДНОСТИ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

**GEORGIAN-RUSSIAN RELATIONS:  
OLD DIFFICULTIES AND NEW POSSIBILITIES**



Foreign &  
Commonwealth  
Office

კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრი

კავკასიური  
სახლი



THE CENTRE FOR CULTURAL RELATIONS

CAUCASIAN  
HOUSE

# **ქართულ-რუსული ურთიერთობები: ძველი სირთულეები და ახალი შესაძლებლობები**

## **ГРУЗИНО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: ПРОШЛЫЕ ТРУДНОСТИ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

### **GEORGIAN-RUSSIAN RELATIONS: OLD DIFFICULTIES AND NEW POSSIBILITIES**

პუბლიკაციის შინაარსი არ გამოხატავს დიდი ბრიტანეთის მთავრობის აზრს.  
პუბლიკაციის შინაარსი გამოხატავს ავტორთა პერსონალურ აზრს.

Публикация не выражает позиции правительства Великобритании.  
Содержание публикации отражает персональную позицию автора.

The content of this publication does not reflect the official opinion of the British government.  
The content of this publication reflects the personal views of the authors.

კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრი

**კავკასიური  
სახლი**



THE CENTRE FOR CULTURAL RELATIONS

**CAUCASIAN  
HOUSE**

**2013**

UDC (უკაკ) 327(479.22:470)+94(479.22:470)  
ქ-279

რედაქტორი – ივლიანე ხაინდრავა

Редактор – ИВЛИАН ХАИНДРАВА

Editor – IVLIAN HAINDRAVA

გარეკანზე გამოყენებული ფოტოს ავტორი - ედიტა ბადასიანი, „კავკასიური უზელი“

Автор фотографий, использованных на обложке - Эдита Бадасян, “Кавказский узел”

Author of the cover-photo - Edita Badasyan, “Caucasian Knot”

ISBN 978-9941-400-94-0

## წინასიტყვაობა

წინამდებარე ნაშრომი შეიქმნა „კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრის – კავკასიური სახლის“ პროექტის „ქართულ-რუსული დიალოგი მშვიდობისა და თანამშრომლობისათვის“ ფარგლებში. საქართველოსა და რუსეთს შორის არსებული კონფლიქტური ვითარების გათვალისწინებით, 2011 წლიდან „კავკასიურმა სახლმა“ დაიწყო აქტიური მუშაობა ქართულ და რუსულ საზოგადოებებს შორის მშვიდობის მშენებლობის მიმართულებით. ეს პროცესი რამდენიმე კომპონენტს აერთიანებს, მათ შორისაა ახალგაზრდა რუსი და ქართველი მკვლევარების სამუშაო ვიზიტები საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციაში, შეხვედრა-სემინარები ორივე ქვეყნის სახელმწიფო სტრუქტურებისა და საექსპერტო წრეების წარმომადგენლებთან, საერთო ვებ-გვერდი და ა.შ.

დიალოგის პროცესის გარკვეულ ეტაპზე, პროექტის მონაწილეებმა გადაწყვიტეს ჩამოეყალიბებინათ საკუთარი ხედვა რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტისა და ურთიერთობების ნორმალიზაციის შესახებ სცენარების შესახებ. საწყის ეტაპზე გადაწყდა შემუშავებულიყო ორი პარალელური ტექსტი, რომელთაგან ერთს მოამზადებდნენ მონაწილეები რუსეთის ფედერაციიდან, მეორეს კი – საქართველოდან. სხვადასხვა ობიექტური და სუბიექტური

გარემოებების გამო, მოხდა ისე რომ რუსული ჯგუფის მიერ მომზადებული ტექსტი ასახავს საქართველო-რუსეთის ურთიერთობების 2012 წლის 1 ოქტომბრამდელ მდგომარეობას, ქართულ ჯგუფისა კი, ოქტომბრის შემდგომს. როგორც ცნობილია ოქტომბერში, საქართველოში საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებისა და ახალი მთავრობის ფორმირების შემდეგ, ორ ქვეყანას შორის ურთიერთობების ზოგადი კონტექსტი მნიშვნელოვნად შეიცვალა, ამიტომ გადაწყდა ცალკე გამოცემულიყო ქართველი მკვლევარების მიერ მომზადებული ნაშრომი, რომელიც ახალ რეალობასა და ტენდენციებს ასახავს\*.

**აღნიშნული ნაშრომი გამოდის პროექტის „ქართულ-რუსული დიალოგი მშვიდობისა და თანამშრომლობისთვის“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება დიდი ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს „კონფლიქტის ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით**



\* დაინტერესებულ მკითხველს რუსული ჯგუფის მიერ მომზადებული დოკუმენტი შეუძლია იხილოს: <http://regional-dialogue.com/>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Данное исследование осуществлено в рамках проекта Центра культурных взаимосвязей «Кавказский дом» - «Грузино-российский диалог во имя мира и сотрудничества». Учитывая конфликтные отношения, сложившиеся между Грузией и Россией, «Кавказский дом» с 2011 года начал активную работу в направлении строительства мира между грузинским и российским обществами. Этот процесс объединяет несколько компонентов, в том числе – рабочие визиты молодых российских и грузинских исследователей в Грузию и Россию, встречи и семинары с участием представителей государственных структур и экспертных кругов обеих стран, создание совместного веб-сайта и т.д.

На определенном этапе процесса диалога участники проекта пришли к решению построить возможные сценарии относительно нормализации грузино-российских отношений и собственного видения конфликта между Россией и Грузией. На начальном этапе было решено разработать два параллельных текста, один из которых подготовили бы участники проекта из Российской Федерации, а другой – из Грузии. В силу различных объективных и субъективных причин, текст, подготовленный российской группой, отражает состояние грузино-российских отношений на период до 1 октября

2012 года, а текст, подготовленный грузинской группой – положение после октября. Как известно, в октябре, после парламентских выборов в Грузии и формирования нового правительства, общий контекст отношений между двумя странами серьезно изменился, поэтому было решено издать труд грузинских исследователей, который отражает новую реальность и тенденции, отдельно\*.

**Данное исследование издается в рамках проекта «Грузино-российский диалог для мира и сотрудничества». Проект осуществляется при финансовой поддержке министерства иностранных дел Великобритании в рамках программы «Фонд урегулирования конфликтов».**



\* С документами, подготовленными российской группой, можно ознакомиться здесь: <http://regional-dialogue.com/>

## INTRODUCTION

This paper has been prepared within the framework of the project Georgian-Russian Dialogue for Peace and Cooperation, implemented by the Union – Centre for Cultural Relations – Caucasian House. Given the conflicting situation between Georgia and Russia, the Caucasus House, since 2011, has been actively working on building peace between Georgian and Russian societies. This process combines several components, including working visits of young Georgian and Russian researchers to Georgia and the Russian Federation, seminars and meetings between representatives of state entities and expert circles of both countries, the creation of a joint web-page etc.

At a certain stage of this dialogue, participants of the project decided to formulate their own visions of possible scenarios for the normalization of Russian-Georgian relations and a resolution of the conflict. At an early stage, a decision was made to develop two parallel texts, one prepared by the participants from the Russian Federation and another by the participants from Georgia. Due to objective and subjective circumstances, it came to pass that the text prepared by the Russian group reflects Georgia-Russia relations as on 1 October 2012, whereas the text prepared by

the Georgian group reflects the situation beyond that date. As it is known, after the October parliamentary elections and the formation of a new government in Georgia, the general context of relations between the two countries has significantly changed. Therefore, it was decided to separately publish the paper prepared by Georgian researchers which reflects new realities and the tendencies of the new government.\*

**This paper has been published within the framework of the project, Georgian-Russian Dialogue for Peace and Cooperation, with the financial support of the Foreign & Commonwealth Office, under the Conflict Pool program.**



\* Interested readers may find a document prepared by the Russian group at: <http://regional-dialogue.com/>

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი.....	7
უსაფრთხოების საკითხები .....	8
ა. საქართველოს პრიორიტეტები რუსეთთან ურთიერთობის დროს.....	8
ბ. რუსეთის უსაფრთხოების პრობლემები.....	9
გ. თანამშრომლობის შესაძლებლობები .....	11
აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი .....	12
ა. საქართველოს პრობლემები.....	12
ბ. რუსეთის პრობლემები.....	14
გ. თანამშრომლობის შესაძლებლობები .....	16
ეკონომიკური საკითხები .....	16
ა. ეკონომიკური პროცესების დინამიკა .....	16
ბ. თანამშრომლობის შესაძლებლობები .....	19
ჰუმანიტარული და კულტურული საკითხები .....	20
ა. ხალხთა შორის ურთიერთობა და თავისუფალი მიმოსვლა .....	20
დასკვნა .....	22



## შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ, ქართულ-რუსული ურთიერთობების დინამიკა წინააღმდეგობრივ ხასიათს ატარებდა. მიუხედავად საქართველოს ყოველი ახალი ხელისუფალის მცდელობისა, მოგვარებინა უთანხმოებები, საბოლოოდ ორ ქვეყანას შორის ურთიერთობა ჩიხში შედიოდა. საქართველოში 2012 წელს ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნების შემდეგაც, ხელისუფლებაში მოსული ახალი ძალა, რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზებას ისახავს მიზნად.

პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის მთავრობის საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი სწორედ რუსეთთან ურთიერთობების გაუმჯობესებაა. შეიძლება ითქვას, რომ 1 ოქტომბრიდან ურთიერთობის ნორმალიზაციის პროცესში გარკვეული დინამიკა გაჩნდა. ეს ჩანს, როგორც ვერბალურ, ისე პრაქტიკულ დონეზე გადადგმულ ნაბიჯებში: ივანიშვილის მთავრობის პირველსავე სხდომაზე რუსეთის ფედერაციასთან ურთიერთობის საკითხებში საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სპეციალური წარმომადგენლის პოსტი შეიქმნა (ამით ახალმა მთავრობამ და მისმა ხელმძღვანელმა, ხაზი გაუსვეს რუსეთთან ურთიერთობის დალაგების მნიშვნელობას); დაიწყო ტექნიკური საკითხების მოგვარება ქართული ალკოჰოლური და უალკოჰოლო სასმელების, ასევე სოფლის მეურნეობის პროდუქციის დასაბრუნებლად რუსულ ბაზარზე; თბილისი დათანხმდა სოჭის ოლიმპიადაში მონაწილეობას; ასევე საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ საქართველოს მთავრობას ცვლილებები შეაქვს კანონში „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“;<sup>1</sup> რაც სხვებთან ერთად რუსეთის ფედერ-

აციის მოქალაქეებსაც შეეხებათ. თავის მხრივ, რუსეთის საგარეო უწყებაში აცხადებენ, რომ განიხილავენ საქართველოს მოქალაქეებისათვის ვიზების ლიბერალიზაციის საკითხს. ამასთანავე საგრძნობია ისიც, რომ ოფიციალური რიტორიკა ორივე მხრიდან უფრო კოლეგიალური გახდა და დაიცალა აგრესიული ტონალობისგან; ორმხრივი მოლაპარაკებებიც რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე, გრიგორი კარასინსა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სპეციალურ წარმომადგენელ, ზურაბ აბაშიძეს შორის მშვიდ და კონსტრუქციულ გარემოში მიმდინარეობს. საქართველოში ხელისუფლების არჩევნების გზით შეცვლა და მოვლენების ზემოთ ხსენებული დინამიკა – ქართულ-რუსული ურთიერთობებისათვის ახალ შესაძლებლობებს აჩენს, თუმცა, მათი ხელიდან გაშვებისა და შესაბამისი იმედგაცრუების შემთხვევაში, შესაძლოა დიდი ხნით გადაინიოს ორ ქვეყანას შორის ურთიერთობების ნორმალიზებამ. ისეთი მტკივნეული საკითხების მოგვარება, როგორცაა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა და იძულებით გადაადგილებული პირების დაბრუნება, ნაკლებ სავარაუდოა მოკლე დროში. თუმცა, თბილისსა და მოსკოვს გაუჩნდათ შესაძლებლობა ითანამშრომლონ – უსაფრთხოების, ჰუმანიტარულ და ეკონომიკის საკითხებში. ეს მოკლევადიან პერსპექტივაში ხელს შეუწყობს ნდობისა მშენებლობასა და თანამშრომლობის პრაქტიკის დანერგვას, რაც მომავალში კონსტრუქციული ურთიერთობების საწინააღმდეგო შეიძლება გახდეს.

საქართველო-რუსეთს შორის არსებული ურთიერთობების სიმწვავის ფონზე, რთულია იმის პროგნოზირება, თუ როგორ წარიმართება ნორმალიზაციის პროცესი. მისი წარმატება დამოკიდებული იქნება სხვადასხვა ფაქტორზე. წინამდებარე ნაშრომი მცდელობაა იმ სფეროების გამოვლენისა, სადაც არსებობს თანამშრომლობის პოტენციური შესაძლებლობები და ასევე აღწერს იმ ფაქტორებს, რომლებიც ხელს უშლიან ურთიერთობების მონესრიგებას.

<sup>1</sup> საქართველოს კანონის ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ და საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში შესვლა თბილისის მიერ არაკონტროლირებადი მხრიდან წარმოადგენს სისხლის სამართლის დანაშაულს და ისჯება ჯარიმით ან პატიმრობით. რუსული მხარე უკმაყოფილებას გამოხატავდა, რომ მის მოქალაქეებს, რომლებიც ნამყოფი იყვნენ აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში, საქართველოში შემოსვლისას დაპატიმრება ან დაჯარიმება ემუქრებოდათ. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური მონაცემებით, 2009-2012 წლებში 1,085,492 რუს ვიზიტორს შორის 48-ს ჰქონდა დარღვეული ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმი. ოფიციალური სტატისტიკა იხილეთ აქ: [http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevedi/geo/sazgvriss%20kvetis%20statistika/2012/vizitorebi\\_04.12-standart.pdf](http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevedi/geo/sazgvriss%20kvetis%20statistika/2012/vizitorebi_04.12-standart.pdf)



## უსაფრთხოების საკითხები

### ა. საქართველოს პრიორიტეტები რუსეთთან ურთიერთობებში

1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, ქართულ-რუსულ ურთიერთობებში შესამჩნევი პროგრესის მიუხედავად, უსაფრთხოების პრობლემები საქართველოსათვის კვლავაც არ მოხსნილა. 2012 წლის ნოემბრის სოციოლოგიური კვლევის მიხედვით, საქართველოში გამოკითხულთა 25% ამბობს, რომ ყველაზე მეტად ეშინია ომის.<sup>2</sup> ამავე გამოკითხვის მიხედვით, რესპოდენტთა 72% მიიჩნევს, რომ რუსეთი არის საფრთხე საქართველოსათვის, თუმცა 83% მხარს უჭერს რუსეთთან დიალოგს, რაც გასული წლის იმავე პერიოდში 73% იყო.<sup>3</sup> მოსახლეობა, ისევე როგორც ახალი მმართველი გუნდი, ამ საკითხს რაციონალურად უდგება. ხელისუფლების მოსაზრებით, რუსეთთან დიალოგის დაწყება არის პრაგმატული გადაწყვეტილება და ეფუძნება ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპს, როგორცაა ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და სტაბილურობა.<sup>4</sup>

ქართულ-რუსული ურთიერთობების დარეგულირება საქართველოსთვის ნიშნავს უსაფრთხოების რისკების შემცირებას. დღევანდელ დღეს, ეს ორი ქვეყანა ფაქტობრივად „შენწყვეტილი ომის“ მდგომარეობაში იმყოფება, რადგან არ არსებობს უსაფრთხოების მყარი გარანტიები. მიუხედავად იმისა, რომ 2008 წლის 12 აგვისტოს ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ შეთანხმებამ დაასრულა საომარი მოქმედებები, რუსეთს დღემდე არ შეუსრულებია აღებული ვალდებულება საქართველოს უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელო-

ვან ნაწილზე. კონკრეტულად, რუსეთის შეიარაღებული ძალები არ დაბრუნებულან ომამდელ პოზიციებზე. პირიქით, ის სამხედრო ნაწილები, რომლებიც იბრძოდნენ ქართული არმიის წინააღმდეგ აგვისტოს ომის დროს, დარჩნენ სამხრეთ ოსეთში, ასევე შევიდნენ აფხაზეთში და დაიკავეს დამატებითი ტერიტორიები.<sup>5</sup> დღეს კი მათი რიცხვი ბევრად აჭარბებს სამშვიდობო ძალების რაოდენობას, რომელიც რუსეთს ჰყავდა განლაგებული 2008 წლამდე.<sup>6</sup> რუსეთმა ასევე არ დაუშვა ეუთოსა და გაეროს სადამკვირვებლო მისიების ყოფნა კონფლიქტურ რეგიონებში და დაბლოკა ევროპელი დამკვირვებლების შესვლა აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში.<sup>7</sup>

შეიარაღება, რომელიც მოსკოვმა 2008 წლის შემდეგ განაღო აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში, მოიცავს თავდასხმით და თავდაცვით სარაკეტო სისტემებს.<sup>8</sup> მაგალითად, სამხრეთ ოსეთში განლაგებული ზალპური ცეცხლის რეაქტიული სისტემის „სმერჩ“-ის რაკეტების საქართველოს დედაქალაქამდე მოღწევას რამდენიმე წუთი უნდა და მაღალი სიზუსტით

<sup>5</sup> ახალგორი (სამხრეთ ოსეთი) და კოდორის ხეობა (აფხაზეთი). ამ ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობა არის დაახლოებით 7 000.

<sup>6</sup> დღეს, სამხრეთ ოსეთსა და აფხაზეთში ცალ-ცალკე, ოფიციალური მონაცემებით რუსეთს 3,700 სამხედრო ჰყავს განლაგებული. თუმცა, დასავლელი ექსპერტების და დიპლომატების ინფორმაციით მათი რიცხვი 4,500-5,500-ის ფარგლებშია. 2008 წლამდე, კი დსთ-ის სამშვიდობო მისია სამხრეთ ოსეთში სამხრეთი იყო და 500 რუსი, 500 სამხრეთელი ოსი და 500 ქართველი მშვიდობისმყოფელისგან შედგებოდა. დამატებითი ინფორმაცია, იხილეთ Crisis Group Europe Reports N°183, Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, 7 June 2007.

<sup>7</sup> „Implementation of the Plan of Russian President Dmitry Medvedev and French President Nicolas Sarkozy, August 12, 2008“. იხილეთ: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/e78a-48070f128a7b43256999005bcb3/eb7add059a673d09c32574b-f00258898?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a-48070f128a7b43256999005bcb3/eb7add059a673d09c32574b-f00258898?OpenDocument)

<sup>8</sup> „ტორკა-უ“ რუსეთმა აგვისტოს ომამდე ათი თვით ადრე განაღო აფხაზეთში, რომელმაც 2008 წლის 10 აგვისტოს სამი კასეტურქობინიანი რაკეტა გაისროლა ფოთის მიმართულებით. დამატებით 20 რაკეტა კი ჩრდილო კავკასიიდან იყო გამოსროლილი. სამხრეთ ოსეთში განლაგებულ „ტორკა-უ“-ს 120 კმ-იანი რადიუსი აქვს. ასევე, აფხაზეთში განლაგებულია თავდაცვითი საზენიტო-სარაკეტო სისტემა „ს300“. საშუალო სიშორის (70-200 კმ) რადიუსის მოქმედების ამ ტიპის სისტემა გათვლილია, როგორც თვითმფრინავების, უპილოტო საფრენი აპარატების და შვეულმფრენების აღმოსაჩენად და ჩამოსაგდებად, ისე ტაქტიკური დანიშნულების ბალისტიკური რაკეტების დასაზიანებლად. ირაკლი ალადაშვილი- „რუსული ტორკისთვის“ წერტილოვანი მიზნები მთელ საქართველოში“, კვირის პალიტრა, 31 იანვარი 2011.

<sup>2</sup> IRI-ის საქართველოს ეროვნული გამოკითხვა, 2013 წლის 8 თებერვალი. იხილეთ: <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-first-georgian-national-survey-after-elections>

<sup>3</sup> IRI-ის საქართველოს ეროვნული გამოკითხვა, 2012 წლის 5 იანვარი, იხილეთ <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-expanded-nationwide-survey-georgian-public-opinion>. კითხვაზე ვინ არის საქართველოს ყველაზე დიდი მტერი, ჩლჩის 2011 წლის კავკასიის ბარომეტრის კვლევის თანახმად, რესპოდენტთა 51% რუსეთს ასახელებს. იხილეთ <http://www.crrc.ge/oda>.

<sup>4</sup> „Georgian Defense Minister Irakli Alasania: ‘We Need To Outsmart Russia’“, Radio Liberty Radio Free Europe, 27.04.2013. ავტორთა ინტერვიუები და პირადი საუბრები საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლებთან.

გამოირჩევა.<sup>9</sup> დაჩქარებული ტემპებით მიმდინარეობს მილიტარიზაცია სამხრეთ ოსეთისა და აფხაზეთის ადმინისტრაციულ საზღვრებზეც, სადაც კრემლმა დაასრულა სამხედრო და სასაზღვრო ბაზების მშენებლობა და დე-ფაქტო ხელისუფლებებთან ერთად 2010 წლიდან ახორციელებს ცალმხრივ და უკანონო დემარკაციას.<sup>10</sup> ამ ფონზე კი მოსკოვი არ აპირებს მოაწეროს ხელი ცეცხლის არგანახლების ხელშეკრულებას თბილისთან, რადგან თავს კონფლიქტის მხარედ არ მიიჩნევს.

ზოგიერთი რუსი მკვლევარისა და ანალიტიკოსის გაკვირვებას იწვევს ის ფაქტი, რომ თბილისი ვერ ამჩნევს სხვა პოტენციურ საფრთხეებს, რომლებიც შეიძლება სამხრეთიდან მომდინარეობდეს და ძირითად აქცენტს მხოლოდ რუსეთზე აკეთებს.<sup>11</sup> რეალურად, შესაძლო შეიარაღებული კონფლიქტები მთიან ყარაბაღში, ირანში, სირიაში, ან რადიკალური ისლამის შემოდინება, სერიოზული უსაფრთხოების გამოწვევა იქნება საქართველოსთვის, მაგრამ ომიდან თითქმის 5 წლის შემდეგ, ქვეყანა ჯერ ისევ უსაფრთხოების ისეთ პრობლემებს ებრძვის, როგორცაა: კონფლიქტის ზონაში საქართველოს მოქალაქეების სიცოცხლისა და თავისუფალი გადაადგილების უფლება და ადმინისტრაციულ საზღვარზე შეიარაღებული ინციდენტების პრევენცია. შესაბამისად, საქართველოსთვის რუსეთი აღიქმება საფრთხედ აქ და ახლა.

აღწერილი ვითარების გათვალისწინებით, საქართველოს ახალი ხელისუფლების გადამწყვეტილება, დაიწყოს რუსეთთან დიალოგი, უპირველეს ყოვლისა, უსაფრთხოების უზრუნ-

<sup>9</sup> „სმერჩ“-ის დანიშნულებაა ცოცხალი ძალის, ჯავშანტექნიკის, საფორტიფიკაციო ნაგებობების, საარტილერიო ბატარეების და სხვა ტიპის სამიზნეების განაღდგურება 20-დან 90 კილომეტრამდე დისტანციაზე. მათზე დამონტაჟებულია ფრანის კონტროლის სისტემა, რომელიც რაკეტის ფრენის ტრაექტორიის კორექტირებას უზრუნველყოფს. „ზალპური ცეცხლის რეაქტიული სისტემა“, [www.geo-army.ge](http://www.geo-army.ge), 24 ოქტომბერი 2012. Russia building military bases in separatist S Ossetia - Georgian paper. BBC Monitoring International Reports, 18.03.2009

<sup>10</sup> В Цхинвале ввели в эксплуатацию комплекс Погрануправления ФСБ России, ЮГА.ру, 30.06.2012; Российские пограничники продолжают обустройство границы Абхазии и Южной Осетии, Эхо Кавказа, 28.05.2012; “ICG: Russian Military Settling In For Long Haul In Abkhazia”, EurasiaNet, 11.05.2013.

<sup>11</sup> ანდრეი სუშენცოვი, ნიკოლაი სილავეი, საქართველო არჩევნების შემდეგ და რუსულ-ქართული ურთიერთობების პერსპექტივა, 2012. იხილეთ [http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov\\_MGIMO-Georgia-Report\\_Geo.pdf](http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov_MGIMO-Georgia-Report_Geo.pdf)

ველყოფას ისახავს მიზნად. სწორედ ორმხრივ და მრავალმხრივ, სამთავრობო თუ არასამთავრობო ფორმატებში, საქართველომ მკაფიოდ უნდა დააყენოს რუსეთის პასუხისმგებლობა რეგიონის უსაფრთხოების პრობლემებზე და ეცადოს რისკების მაქსიმალურ შემცირებას.

## ბ. რუსეთის უსაფრთხოების პრობლემები

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ რუსეთის ფედერაცია გადის ტრანსფორმაციის მტკივნეულ პროცესს. ამ გზაზე, სხვა მრავალი პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური ხასიათის პრობლემის პარალელურად, ჩრდილო კავკასია რჩება ქვეყნის უსაფრთხოების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად. მოსკოვს ტრადიციულად უჭირდა ამ რეგიონში სტაბილურობის უზრუნველყოფა; ამ მხრივ გამონაკლისი არც უკანასკნელი ორი ათწლეული ყოფილა. ამის საილუსტრაციოდ პოსტ-საბჭოთა რუსეთის მიერ ჩეჩნეთში განხორციელებული ორი საომარი კამპანიაც კმარა.

მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურმა ხელისუფლებამ ცდა არ დააკლო რეგიონში ცენტრიდანული პროცესების შეჩერებას, დღეისათვის ჩრდილოეთ კავკასიაში კვლავაც რჩება რიგი წინააღმდეგობის კერებისა, რომლებიც სასიცოცხლო საფრთხეს უქმნის სტაბილურობასა და გრძელვადიან მშვიდობას რეგიონში. რამდენადაც ცნობილია, “ტრადიციულმა სეპარატიზმმა” აქ რელიგიური ხასიათის ბრძოლის ელემენტები შეიძინა და „ეთნიკური სეპარატიზმისგან“ განსხვავებით, აღარ არის მხოლოდ ერთ კონკრეტულ გეოგრაფიულ სივრცეში ლოკალიზებული.

დღესდღეობით ტერორიზმისა და მასთან ბრძოლის კამპანიის გამო ჩრდილო კავკასია მსოფლიოს ერთ-ერთ ცხელ წერტილად მოიაზრება. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ტერორისტული აქტები ძირითადად მიმართულია ძალოვანი უწყებების თანამშრომლების, სახელმწიფო მოხელეებისა და რელიგიური მოღვაწეების წინააღმდეგ. რეგიონის მშვიდობიანი მოსახლეობა შემთხვევით თუ ხდება ტერორისტთა მოქმედებების მსხვერპლი, რასაც ვერ ვიტყვით რეგიონის გარეთ მცხოვრებ მოსახლეობაზე. ბოლო წლებია ტერორიზმი რეგიონის ფარგლებს გასცდა და ფედერაციის დედაქალაქამდეც მიაღწია. 2010-2011 წლების ტერორისტული აქტების დროს მოსკოვში

(მეტროში და დომოდედოვოს აეროპორტში) უამრავი მშვიდობიანი მოქალაქე დაიღუპა და დაშავდა.

სურვილი და მონდომება, რომ რეგიონის პრობლემები მოგვარდეს, კრემლს ნამდვილად აქვს. ამას მოწმობს სხვადასხვა ინიციატივა და ნამონყება, მაგალითად – ჩრდილო კავკასიის ფედერალური მხარის შექმნა და რეგიონში პრეზიდენტის წარმომადგენლის დანიშვნა. ასევე – მეტად ამბიციური გეგმა, „კავკასიის სილიკონის ველის“<sup>12</sup> შესაქმნელად, რომელსაც რეგიონი ინდუსტრიულ და ტურისტულ ინტერ-რეგიონალურ „ჰაბად“ უნდა ექცია. ამას გარდა, დამტკიცდა მასშტაბური სახელმწიფო პროგრამაც<sup>13</sup>, რომლის მიზანი ჩრდილო კავკასიის რეგიონის სოციო-ეკონომიკური განვითარებაა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დრომდე ვითარების კარდინალური შეცვლა პოზიტივისკენ ვერ ხერხდება. რეგიონში კვლავაც რჩება რთული სოციალური და ეკონომიკური პირობები. ერთადერთი, რაც ამჟამად შესაძლებელია ცენტრიდან მიღებული დოტაციებისა და სხვა ღონისძიებების შედეგად – თითქმის ყველა რესპუბლიკაში ჩამოყალიბდა ცენტრისადმი ლოიალურად განწყობილი „პოლიტიკური კლასი“, თუმცა ეს არ არის საკმარისი რეგიონის სრული ინტეგრირებისთვის რუსეთის ერთიან სახელმწიფოებრივ სხეულში.

პარალელურ რეჟიმში უკმაყოფილება იგრძნობა დანარჩენი რუსეთის მოსახლეობის მხრიდან: ანტი-კავკასიური სენტიმენტები და ქსენოფობიური განცხადებები ბოლო დროს ხშირად ისმის მოსახლეობაში, რაც კარგად ჩანს პოპულარულ ლოზუნგში: „ემარა, კავკასიის გამოკვება!“<sup>14</sup>

ამკარაა, რომ რუსეთის ხელისუფლება რთულ ვითარებაშია. ერთი მხრივ, ვერ ახერხებს რეგიონის სრულ სტაბილიზაციას და სტატუს-კვოს შესანარჩუნებლად იხდის უამრავ ფულს, რომლის დიდი ნაწილი უკვალოდ ქრება, ხოლო მეორე მხრივ, იზრდება უკმაყოფილება ფედერაციის დანარჩენ მოსახლეობაში, რამაც შეიძლება დამატებითი პრობლემები გამოიწვიოს. საბოლოო ჯამში ეს ყოველივე აფერხებს

რუსეთის ერთიან, ინტეგრირებულ და მტკიცე სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებას.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცხადია, რომ რუსეთისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ამ ტერიტორიების სამხრეთ საზღვრებზე სტაბილური და პროგნოზირებადი მეზობლების არსებობა. მშვიდობა და უსაფრთხოება ჩრდილო კავკასიაში მნიშვნელოვანია მოსაზღვრე ქვეყნებისთვისაც, მით უფრო – საქართველოსთვის, რომელიც ესაზღვრება ჩრდილო კავკასიის თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სუბიექტს (ადიღეს რესპუბლიკის გამოკლებით).

საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ რამდენიმე მცდელობა ჰქონდა ჩრდილოეთ კავკასიის მიმართ განსაკუთრებული პოლიტიკის წარმოების.<sup>15</sup> ვარდების რევოლუციის შემდეგ, მთავრობა პირველად 2010 წლის სექტემბერში დაინტერესდა, როდესაც პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა გაეროს გენერალურ ასამბლეაზე სიტყვით<sup>16</sup> გამოსვლისას განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო კავკასიის რეგიონის მნიშვნელობას და ამ მიმართულებით რეგიონული პოლიტიკის ჩამოყალიბებას. საქართველოს ხელისუფლებამ კონკრეტული ნაბიჯებიც გადადგა. ამ მხრივ ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო ჩრდილო კავკასიელებისთვის სავიზო რეჟიმის გამარტივება (მოგვიანებით – რუსეთის ფედერაციის უკლებლივ ყველა მოქალაქისთვის), ჩრდილო კავკასიის რესპუბლიკების პარლამენტებთან მეგობრობის საპარლამენტო ჯგუფის შექმნა, ამ რესპუბლიკებთან დიასპორისა და კავკასიის საკითხებზე საპარლამენტო კომიტეტის დაარსება, ჩერქეზთა გენოციდის აღიარება, საზოგადოებრივი მაუნყებლის ბაზაზე რუსულენოვანი არხის („პიკი“) ჩამოყალიბება და ჩრდილო კავკასიელ ხალხებთან ურთიერთობის სახელმწიფო კონცეფციის მიღება.

ამ პოლიტიკის ამოქმედებას, განსაკუთრებით კი ჩერქეზთა გენოციდის აღიარებასა და ტელეკომპანია პირველი კავკასიურის შექმნას მწვავე რეაქციები მოჰყვა რუსეთის ხელისუფლების მხრიდან. მაგალითად, რუსეთის საკონონმდებლო ორგანოს საერთაშორისო

<sup>12</sup> Andy Potts, Silicon Valley planned for Russia's North Caucasus, The Moscow News., 25.08.2011; <http://themoscownews.com/business/20110825/188956397.html>

<sup>13</sup> Russia to Lavish \$80 Bln on North Caucasus by 2025, News & Information Agency RIA Novosti, 13.12.12; <http://en.rian.ru/business/20121213/178135137.html>

<sup>14</sup> В Москве прошел митинг против дотаций Северному Кавказу, Информационно-дискуссионный портал „Newsland“, 23.04.2011; <http://newsland.com/news/detail/id/684287/>

<sup>15</sup> იხილეთ: ივლიანე ხაინდარავა, „Кавказский дом по тбилисскому проекту“, Россия в глобальной политике, 19.02.2012 <http://www.globalaffairs.ru/number/Kavkazskii-dom-po-tbilisskomu-proektu-15469>

<sup>16</sup> საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილის სიტყვა, 24.09.2010, <http://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News/SpeechesAnd-Statements?p=5505&i=1>



ურთიერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარემ საქართველოს მხრიდან ჩერქეზთა გენოციდის აღიარების შესახებ აღნიშნა, რომ საქართველოს ხელისუფლებას ამ გადაწყვეტილების მიღებისას საკუთარი პოლიტიკური მიზნები ამოძრავებდა.<sup>17</sup>

აღსანიშნავია, რომ ამ საკითხს გამოეხმაურა საერთაშორისო თანამეგობრობაც. მაგალითად, სენატში დაზვერვის საკითხებზე მომუშავე კომიტეტის წინაშე წარდგენილ ანგარიშში 2011 წლის 16 თებერვალს, აშშ-ის ეროვნული დაზვერვის სამსახურის დირექტორმა, ჯეიმს კლაპერმა განაცხადა, რომ აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში რუსეთის ჯარების ყოფნასთან ერთად, რეგიონში დაძაბულობას ხელი საქართველოს მიერ რუსეთის ჩრდილო კავკასიის რესპუბლიკების მიმართ ბოლოდროინდელმა ნაბიჯებმაც შეუწყო.<sup>18</sup>

ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ ორ ქვეყანას შორის არსებული ისედაც მძიმე ურთიერთობების ფონზე, საქართველოს კავკასიური პოლიტიკის გარკვეულმა კომპონენტებმა დამატებითი კონფლიქტოგენური როლი ითამაშა. შედეგად, 90 – იანი წლების შემდეგ, კიდევ ერთხელ დადგა საფრთხის ქვეშ საქართველოში ათწლეულების მანძილზე ჩამოყალიბებული სამეცნიერო და კულტურული თანამშრომლობის ტრადიცია ჩრდილო კავკასიელ ხალხებთან და ასევე გაღრმავდა უნდობლობა საქართველოსა და რუსეთს შორის.

### გ. თანამშრომლობის შესაძლებლობები

რუსეთ-საქართველოს შორის უსაფრთხოების თემაზე საერთო ინტერესების შეხების ნერტილად შეიძლება ჩაითვალოს თანამშრომლობა ჩრდილო კავკასიის საკითხზე. ერთი მხრივ, აღნიშნული რეგიონი რუსეთისთვის მაღალი ტურბულენტობის ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს, მეორე მხრივ – საქართველოსთვის მეტად მნიშვნელოვანია სტაბილურობა და ნესრიგი ჩრდილოეთით მოსაზღვრე ტერიტორიაზე, რათა პრობლემები მის ტერიტორიაზეც არ გავრცელდეს.

ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ, საქა-

<sup>17</sup>. „ჩერქეზების გენოციდის აღიარება და რეაქციები რუსეთში“, „რუსეთის კვლევების საქართველოს ინსტიტუტი“, 2010, <http://girs.org.ge/877/>

<sup>18</sup>. U.S. Director of National Intelligence James Clapper, Annual worldwide threat assessment hearing at the Senate Select Committee on Intelligence, 16.02.11, <http://intelligence.senate.gov/110216/dni.pdf>

რთველოს ახალი პოლიტიკა ჩრდილო კავკასიის მიმართ ჯერ არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული, თუმცა, გადადგმული ნაბიჯები მიუთითებს, რომ თბილისი დაინტერესებულია ითანამშრომლოს მოსკოვთან რეგიონში უსაფრთხოების გაძლიერებაზე. პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის განაცხადება, რომ საქართველო მონაწილეობას მიიღებს 2014 წლის ზამთრის ოლიმპიურ თამაშებში სოჭში, პირველ ასეთ ნაბიჯად შეიძლება შეფასდეს. მან ხაზი გაუსვა, რომ საქართველო მოიქცევა, როგორც „კარგი მეზობელი და ხელს შეუწყობს, რომ სოჭის ოლიმპიური თამაშები ჩატარდეს მშვიდობიანად და ყოველგვარი წინააღმდეგობის გარეშე“.<sup>19</sup> მოგვიანებით, თავდაცვის მინისტრმა ირაკლი ალასანიამ აღნიშნა, რომ სოჭის ოლიმპიადასთან დაკავშირებულმა უსაფრთხოების პრობლემებმა შესაძლოა საქართველოზეც იქონიოს გავლენა და მეზობელ ქვეყნებს თანამშრომლობა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში ძალთა გაერთიანება შესთავაზა.<sup>20</sup> მოგვიანებით ამ საკითხზე მინიშნება გააკეთა ვლადიმერ პუტინმა. თუმცა, ამ მიმართულებით, ჯერჯერობით ხელშესახები შედეგი არ ჩანს.

თანამშრომლობის შესაძლებლობა ამ სფეროში ჩაკეტილ წრეზე ტრიალებს. აშკარაა ნდობის დეფიციტი, განსაკუთრებით – რუსეთის ოფიციალური და საექსპერტო წრეების მხრიდან. მნიშვნელოვანია, რუსეთში გაიაზრონ, რომ საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ მოხსნა საკუთარი დღის ნესრიგიდან ჩრდილო კავკასიური პოლიტიკის „პოლიტიკური“ საკითხები, თუმცა იტოვებს უფლებას შეინარჩუნოს საუკუნეების მანძილზე ჩამოყალიბებული ჰუმანიტარული კავშირები ჩრდილოეთ კავკასიის ხალხებთან. ნდობის აღდგენისა და ქართულ-რუსული ურთიერთობების გადატვირთვის გარკვეულ ეტაპზე შესაძლებელია, რომ სწორედ ჩრდილო კავკასიის მიმართულებით თანამშრომლობა იქცეს რუსეთ-საქართველოს ორმხრივი ურთიერთობების პრიორიტეტულ თემად. მანამდე კი მნიშვნელოვანია კომუნიკაცია და ნდობის ჩამოყალიბება მხარეებს შორის აღნიშნულ თემაზე.

დღეისათვის შექმნილი ვითარება არ გო-

<sup>19</sup>. Georgia pledges support for Russia's 2014 Olympics, 1 TV, 16.10. 2012. იხილეთ: <http://1tv.ge/news-view/43094?lang=en>

<sup>20</sup>. Министр обороны Грузии: существует угроза терактов против Олимпиады-2014 в Сочи, Regional Dialogue, 21.03.2013; Оборонная готовность по всем направлениям, Эхо Кавказа, 02.04.2013

ვებს დიდ შესაძლებლობებს ორ ქვეყანას შორის უსაფრთხოების საკითხებში თანამშრომლობისათვის. პრაქტიკულად, ერთადერთ პოტენციური თანამშრომლობის სივრცედ რჩება ჩრდილო კავკასიის მიმართულება. ამ ფონზე მისასაღმებელია მხარეების მზაობა გვერდი აუარონ მწვავე პოლიტიკურ საკითხებს და გააღრმავონ თანამშრომლობა სხვა სფეროებში. თანამშრომლობა ეკონომიკური და კულტურული მიმართულებით ხელს შეუწყობს ნდობის ჩამოყალიბებას მხარეებს შორის. ნდობა და სხვა დონეებზე ჩამოყალიბებული თანამშრომლობის პრაქტიკა კი „დამატებითი სიმძიმეებისგან“ გაათავისუფლებს და მეტი მოქნილობის საშუალებას გააჩენს უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობისთვისაც. ვითარების ასეთი განვითარების პერპექტივა, ხელს შეუწყობს ჩაკეტილი წრის გარღვევას და შესაძლოა შენვეის დისკუსიებზეც პოზიტიურად აისახოს.

### რეკომენდაციები:

– რუსეთმა, შენვეის დისკუსიების ფორმატში, უნდა აიღოს ძალის გამოუყენებლობის ვალდებულება და შეამციროს შეიარაღების დონე.

– რუსეთმა თავი უნდა შეიკავოს ისეთი ნაბიჯებისაგან, რომლებიც საქართველოს მოსახლეობის მიერ აღიქმება როგორც საფრთხე და აჩენს ბარიერებს ორმხრივ ურთიერთობებში (მაგალითად, ცალმხრივი და უკანონო დემარკაცია).

– შენვეის ფორმატში, მხარეებმა უნდა მოილაპარაკონ უსაფრთხოების შესაბამისი ფორმატების შემუშავებაზე: დემილიტარიზაცია, საერთაშორისო დამკვირვებელთა ჩართვა, ინფორმაციის გაცვლა და სხვა ტიპის თანამშრომლობა. ეს მნიშვნელოვან ნვლილს შეიტანდა რეგიონის სტაბილურობასა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში.

– შენვეის ფორმატი შესაძლოა გაძლიერდეს და მისი ეგიდით ცალკე თემატური შეხვედრები გაიმართოს შესაბამისი უწყებების ექსპერტებს შორის – უსაფრთხოების საკითხებზე.

– მხარეებმა უნდა ითანამშრომლონ საქართველო-რუსეთის საზღვრის დაცვის საკითხებში. ინფორმაციის გაცვლა და თანამშრომლობა დაეხმარებოდა მხარეებს ნდობის აღდგენასა და უსაფრთხოების საკითხების უფრო ეფექტურად გადაჭრაში.

– საქართველოს ჩრდილო კავკასიური პოლიტიკის კორექტირების პარალელურად, მნიშვნელოვანია რუსეთში გაიაზრონ საქართველოს

როლი და შესაძლებლობა რეგიონში პოზიტიური ცვლილებების გენერირებისთვის.

– საქართველო-რუსეთს შორის კავკასიის მიმართულებით თანამშრომლობა სხვა საკითხებთან ერთად უნდა მოიცავდეს კულტურისა და განათლების სფეროს.

– საქართველო უნდა იქცეს ჩრდილო კავკასიელი ახალგაზრდებისთვის თანამედროვე და ხარისხიანი განათლების მიღების ერთ-ერთ საშუალებად. მეტი გამჭირვალობისთვის, საქართველოს უნივერსიტეტებმა, რომლებშიც ისწავლიან ჩრდილო კავკასიელები, უნდა მოინვიონ პროფესურა, როგორც დასავლური უნივერსიტეტიდან, ასევე რუსული უმაღლესი სასწავლებლებიდან. უკეთესი საგანმანათლებლო პროდუქტების შეთავაზების მიზნით, შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს ორმაგი ხარისხის პროგრამები, რომლის ფარგლებშიც ქართული უნივერსიტეტები შეთავაზებენ ახალგაზრდებს რეგიონის მასშტაბით ევროპული უნივერსიტეტების სილაბუსებზე დაფუძნებულ პროგრამებს. ამავე დროს მაღალი აკადემიური მოსწრების მქონე სტუდენტებს, დასავლურ უნივერსიტეტებში სწავლის გაგრძელების საშუალება უნდა მიეცეთ.

## აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი

### ა. საქართველოს პრობლემები

უსაფრთხოების ის გამონვევები, რომლებიც დგას საქართველოს წინაშე, პირდაპირ კავშირშია მის სუვერენიტეტთან და ტერიტორიულ მთლიანობასთან. აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის აღიარებით და იქ სამხედრო, პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტროლის კიდევ უფრო განვრცობით, მოსკოვმა დაარღვია საქართველოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპი. შესაბამისად, თბილისი არ არის მზად აღადგინოს დიპლომატიური ურთიერთობები რუსეთთან.<sup>21</sup>

საქართველოს მოსახლეობისათვის აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტი ემოციური საკითხიცაა და პრაგმატულიც. ემოციური მხარეში იგულისხმება, რომ საზოგადოება, რომელსაც ტრადიციულად ახასიათებს ისტო-

<sup>21</sup> Remarks by the Minister of Foreign Affairs of Georgia Maia Panjikidze, Munich Security Conference, , February 1-3, Munich, Germany. იხილეთ [http://mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=50&info\\_id=15930](http://mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=50&info_id=15930)

რიულ წარმოდგენებთან, მიწასთან და ნათესაურ წრესთან მჭიდრო კავშირი, ვერ ეგუება ამ კავშირის განყვეტასა და დევნილობას; ამიტომ იძულებით გადაადგილებული პირები მოუთმენლად ელოდებიან კონფლიქტების გადაჭრის კონკრეტულ შედეგს – დაბრუნებას. არანაკლებ ემოციურია არა-დევნილი მოსახლეობის განწყობა: აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი არის საქართველოს განუყოფელი ნაწილი და მათი დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარება, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის შელახვაა. ასეთია მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობის განწყობა.

პრაგმატული თვალსაზრისით, საქართველოს არც თუ ისე დიდ ეკონომიკას სერიოზული ტვირთი აწევს. 250 000-ზე მეტი<sup>22</sup> დევნილის ყოველთვიური დახმარება, ჯანდაცვის უზრუნველყოფა, საცხოვრებლის გარანტია, განათლების ხელმისაწვდომობა – ის ხარჯებია, რომლებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება უკვე 20 წელია. მოუგვარებელი კონფლიქტები აფერხებს საქართველოს ეკონომიკურ განვითარებას, ასუსტებს საინვესტიციო მიმზიდველობას და, რაც მთავრია, მნიშვნელოვან დამაბრკოლებელ ფაქტორს წარმოადგენდა/წარმოადგენს სახელმწიფოს მშენებლობისა და დემოკრატიის კონსოლიდაციის საქმეში.

მანევრირების საკმაოდ შეზღუდულ სივრცეში, საქართველოს ახალი ხელისუფლება ისეთი პოლიტიკის განხორციელებას ისახავს მიზნად, რომელიც პასუხობს აფხაზეთისა და ოსების პრობლემებს და ამასთანავე, არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ნაციონალურ ინტერესებს და სუვერენიტეტს: თბილისი მზადაა პირდაპირი მოლაპარაკებები აწარმოოს აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დე-ფაქტო ხელისუფლებებთან, განიხილოს ძალის არგამოყენების და სხვა უსაფრთხოების საკითხები, უარი თქვას მილიტარისტულ და მტრულ რიტორიკაზე და უზრუნველყოს საერთაშორისო ჩართულობა კონფლიქტურ რეგიონებში.<sup>23</sup> ეს მიდგომები, პრაქტიკაში უკვე იკვეთება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პარლამენტის მიერ 2013 წლის 7 მარტს მიღებული „რეზო-

ლუცია საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ“.<sup>24</sup> დოკუმენტის პრეამბულაში აღნიშნულია, რომ საქართველო ერთგული რჩება პრეზიდენტ სააკაშვილის მიერ 2010 წლის 23 ნოემბერში აღებული ვალდებულებისა ძალის გამოუყენებლობის შესახებ. აგრეთვე, თბილისმა უარი თქვა გალის რაიონის დესტაბილიზაციის მცდელობებზე,<sup>25</sup> დაიწყო ომის შემდეგ უგზო-უკვლოდ დაკარგული ოსი მოქალაქეების საკითხის გამომიება<sup>26</sup> და არსებითად შეცვალა რიტორიკა კონფლიქტური რეგიონების მიმართ.

მიუხედავად საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკის ცვლილებისა, ქართულ-აფხაზეთი და ქართულ-ოსური დიალოგი კვლავაც აწყდება სერიოზულ წინაღობებს. სოხუმი და ცხინვალი თბილისიდან წამოსული ინიციატივებს მხოლოდ სტატუსის ამალგების და გამყარების ქრილში განიხილავენ და ვერ ახერხებენ ერთმანეთისგან გამიჯნონ პოლიტიკური და ჰუმანიტარული ხასიათის საკითხები.<sup>27</sup> ბუნებრივია, ასეთი მიდგომა ქმნის ჩიხურ ვითარებას და დაძაბულობას. საქართველოს ახალი ხელისუფლების მიმართ ასეთი ფრთხილი დამოკიდებულება, სავარაუდოდ, განპირობებულია სამი ძირითადი ფაქტორით:

1) კონფლიქტის მხარეები (მოსკოვი, სოხუმი, ცხინვალი) ელიან საქართველოში ხელისუფლების ცვლილების დასასრულს – საპრეზიდენტო არჩევნებს; ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოში შექმნილი ე.წ. კოჰაბიტაციის გარემო არის უპრეცედენტო მოვლენა როგორც საქართველოსთვის, ისე მთლიანად რეგიონისთვის. ამდენად, ბუნებრივია, რომ მას გარკვეული სიფრთხილით ეკიდებიან, როგორც სტაბილურობისთვის საფრთხის შემცველ მოვლენას. ეს პერიოდი, საშუალებას აძლევს კონფლიქტის დანარჩენ მხარეებს, შეიმუშაონ თბილისის მიერ შემოთავაზებული ახალი პოლიტიკის ადეკვატური სტრატეგია.

2) სოჭის ოლიმპიადამდე რუსეთი არ არის

<sup>24</sup> რეზოლუციის სრული ტექსტი იხილეთ: Принятая по обоюдному согласию резолюция по внешней политике <http://civil.ge/rus/article.php?id=24539>

<sup>25</sup> Crisis Group Europe Report No 224, “Abkhazia: The Long Road to Reconciliation,” 10 April 2013

<sup>26</sup> Monitoring of Investigations into cases of missing persons during and after the August 2008 armed conflict in Georgia, Strasbourg, 29 September 2010. იხილეთ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137#P471\\_102044](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137#P471_102044)

<sup>27</sup> Леонид Тиболов об отношениях с Грузией, Эхо Кавказа, 27.12.2012; Direct bilateral negotiations with Georgia are out of the question, ApsnyPress, 23.10.2012

<sup>22</sup> საქართველოს მთავრობის ოფიციალური სტატისტიკა, 2012 წლის აპრილის მონაცემებით. იხილეთ <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/50>

<sup>23</sup> Paata Zakareishvili: The New Government of Georgia is a Chance for Russia to Normalize Its Relations with Georgia, PublicDialogues, 20.11. 2012. პაატა ზაქარეიშვილი: “ჩვენ წაუგებელი თამაში დავიწყეთ“. <http://www.scribd.com/doc/127149655/გაზეთი-რეზონანსში-გამოქვეყნებული-ინტერვიუ>



მზად აფხაზეთისა და ოსეთის თუნდაც ნაწილობრივი „გახსნისთვის“. რაც მნიშვნელოვნად განაპირობებს იმ ქმედებებს, რომელსაც ახორციელებენ რუსეთის სასაზღვრო ჯარები და დე-ფაქტო ხელისუფლებები; იგულისხმება ადმინისტრაციული საზღვრების სახელწოდებითაშორის საზღვრებად გადაქცევის მცდელობა და ქართულ ინიციატივებზე დე-ფაქტო ხელისუფლებების მიერ უარის თქმა;

3) რუსეთის ფედერაცია და მისი პოზიცია: აქ, უპირველეს ყოვლისა, გასათვალისწინებელია რუსეთის პოლიტიკური მიზნები რეგიონში და ბერკეტები, რომლებიც მას დე-ფაქტო ხელისუფლებებზე ზეგავლენის მოსახდენად გააჩნია. რუსეთის მნიშვნელოვან როლს ამ პროცესში თავად რუსი მკვლევარებიც აღნიშნავენ: „აფხაზური და სამხრეთ ოსური საკითხი რუსეთის მონაწილეობის გარეშე გადაჭრას არ ექვემდებარება და ამ თვალსაზრისით, რუსეთსა და საქართველოს შორის დიალოგის არარსებობა კონფლიქტის მოგვარების პერსპექტივის არარსებობასაც ნიშნავს“.<sup>28</sup>

საქართველოს ხელისუფლების მცდელობები ქართულ-რუსული ურთიერთობების ნორმალიზაციის კუთხით, აჩენს იმის შესაძლებლობას, რომ რუსეთმა მისცეს ქართულ-აფხაზურ და ქართულ-ოსურ მხარეებს საშუალება, დაინყონ თანამშრომლობა გარკვეულ საკითხებზე, რაც, თავის მხრივ, რუსეთს დაეხმარება პასუხისმგებლიანი მოთამაშის იმიჯი შეიქმნას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მას გაუჭირდება საქართველოსთან დიალოგის პროცესში კონსტრუქციული პარტნიორის როლის შესრულება. მოკლევადიან პერსპექტივაში, რუსეთში მოუწევთ იმის გაანალიზება, რომ ერთი მხრივ, დე-ფაქტო რეჟიმების უპირობო მხარდაჭერა და მეორე მხრივ, საქართველოსთან დიალოგის პროცესის გაღრმავება არათავსებადი პოლიტიკური პროექტებია.

## ბ. რუსეთის პრობლემები

აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის აღიარების შემდეგ, რუსეთმა მკვეთად გააძლიერა პოლიტიკურ-ეკონომიკური და სამხედრო კონტროლი მათზე. კავკასიაში თავისი პოზიციების გამყარების და ძალის დემონსტრირების გარ-

<sup>28</sup>. ანდრეი სუშენცოვი, ნიკოლაი სილაევი, საქართველო არჩევნების შემდეგ და რუსულ-ქართული ურთიერთობების პერსპექტივა, 2012. ონლაინ [http://www.mgimo.ru/georgia-report/i/Silaev-Sushentsov\\_MGIMO-Georgia-Report\\_Geo.pdf](http://www.mgimo.ru/georgia-report/i/Silaev-Sushentsov_MGIMO-Georgia-Report_Geo.pdf)

და, ამ აღიარებით რუსეთმა სერიოზული პრობლემები დაიმატა. არ არის გამორიცხული, რომ ლოზუნგი „კმარა კავკასიის კვება“ აფხაზეთზე და სამხრეთ ოსეთზეც გავრცელდეს.

სხვადასხვა მოსაზრებით, საქართველო-რუსეთის ომის შემდეგ, ჩრდილო კავკასიაში არასტაბილურობა კიდევ უფრო გაუარესდა.<sup>29</sup> აღსანიშნავია, რომ ინგუშეთში, რომელსაც ტერიტორიული პრეტენზია აქვს ჩრდილოეთ ოსეთთან, დაიძაბა ყველაზე მეტად ვითარება. გასათვალისწინებელია ბაშკირეთის ნაციონალისტური მოძრაობის განცხადებაც, რომელშიც ნათქვამია, რომ აფხაზეთისა და ოსების დამოუკიდებლობის მხარდაჭერის ფონზე, მოსკოვი უგულებელყოფს ბაშკირი ხალხის მოთხოვნებს.<sup>30</sup> აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობის ცალმხრივმა აღიარებამ გააძლიერა ნაციონალისტური დისკურსი ჩრდილო კავკასიაში, სადაც სხვადასხვა ეროვნულ და ეთნიკურ ჯგუფებში შესაძლოა გაჩნდეს იმის განცდა, რომ რეგიონული საზღვრების ცვლილება პრაქტიკულად შესაძლებელია.<sup>31</sup>

აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი სულ უფრო ინტეგრირებულები ხდებიან რუსეთის ეკონომიკურ სივრცეში. გარდა იმისა, რომ ადგილობრივი მოსახლეობის დიდ ნაწილს უკვე რუსული პასპორტები აქვს, აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია პირდაპირ დაფინანსებას იღებს რუსეთის ბიუჯეტიდან, თითქოს ისინი რუსეთის ფედერაციის შემადგენელი ნაწილები არიან.<sup>32</sup> მათ მაცხოვრებლებს შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება რუსეთის პარლამენტის და პრეზიდენტის არჩევნებში. პარადოქსულია, როდესაც აფხაზეთის დე-ფაქტო პრეზიდენტი, რუსეთის საპრეზიდენტო არჩევნებში იღებს

<sup>29</sup>. Matthew Malarkey, Lucy Moore, Violence in the North Caucasus, Summer 2010: Not Just a Chechen Conflict, Center for Strategic and International Studies, 20 September 2010; Kuchins, A, Malarkey, M. and Markedonov, S. The North Caucasus: Russia's Volatile Frontier, Center for Strategic and International Studies, March 2011.

<sup>30</sup>. В Башкирии требуют от Кремля обеспечить право коренного народа республики на самоопределение, РИА Новей Регион, 05. 09. 2008

<sup>31</sup>. Kuchins, A, Malarkey, M. and Markedonov, S. The North Caucasus: Russia's Volatile Frontier, Center for Strategic and International Studies, March 2011; Crisis Group Europe Report N°220, The North Caucasus: The Challenges of Integration (I), Ethnicity and Conflict, 19 October 2012

<sup>32</sup>. “Высказывания А.Г. Силуанова информационным агентствам по итогам подписания соглашений между Министерством финансов РФ и Министерствами финансов Республики Абхазия и Республики Южная Осетия”. Министерство финансов Российской Федерации, 2009, 17 марта

მონაწილეობას, როგორც რუსეთის მოქალაქე და მოუწოდეს აფხაზ მოსახლეობას მხარი დაუჭიროს ვლადიმერ პუტინს.<sup>33</sup>

ფინანსური თვალსაზრისით, აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი – რუსეთის ბიუჯეტის „შავი ხვრელია“. 2008-2012 წლებში კრემლმა სამხრეთ ოსეთისათვის დაახლოებით 35.25 მილიარდი რუბლი (ერთ მილიარდ აშშ დოლარზე მეტი) გამოყო, აფხაზეთისათვის კი – 16 მილიარდი (დაახ. 500 მილიონი აშშ დოლარი).<sup>34</sup> 2013-2015 წლებში დამატებით 20.5 მილიარდს (დაახ. 700 მილიონი აშშ დოლარი) ჰპირდება სამხრეთ ოსეთს, 30 მილიარდს (დაახლ. 900 მილიონი აშშ დოლარი) კი – აფხაზეთს.<sup>35</sup> რუსეთის ფედერალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა ფინანსურმა დახმარებამ სამხრეთ ოსეთის 2012 წლის ბიუჯეტის 85% შეადგინა, აფხაზეთისა კი – დაახლოებით 70%.<sup>36</sup>

ეს რეგიონები თანდათანობით ემსგავსებოდა ჩრდილო კავკასიის რესპუბლიკებს, რომლებიც, პოლიტიკური და ეკონომიკური არსებობისათვის ფედერალურ ცენტრზე არიან დამოკიდებულნი. მაგალითისათვის, ინგუშეთთან შედარებით, სამხრეთ ოსეთი გაცილებით უკეთეს პირობებშიც კი არის. 2010 წელს ინგუშეთის ბიუჯეტი, რომლის 89% ფედერალური ბიუჯეტიდან ფინანსდება, 3-ჯერ აღემატებოდა სამხრეთ ოსეთის ბიუჯეტს, მიუხედავად იმისა, რომ მისი მოსახლეობა 10-ჯერ მეტია სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობაზე.<sup>37</sup>

რუსეთისთვის არანაკლებ მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების გამოწვევები, რომლებიც შესაძლოა აფხაზეთიდან მოდიოდეს, განსაკუთრებით – სოჭის ოლიმპიადის წინ. 2011 წლის 10 მაისს, რუსეთის ეროვნულმა ანტი-ტერორისტულმა კომიტეტმა გაავრცელა ინფორმაცია, რომ აფხაზეთში აღმოაჩინეს შეიარაღების დიდი რაოდენობა, რომელიც დოკუ უმაროვ-

მა შეიტანა სოჭის ოლიმპიადის ჩასაშლელად. ანტი-ტერორისტულმა კომიტეტმა ასევე განაცხადა, რომ შეიარაღება აღმოჩენილი იყო „აფხაზური ჯამაათის“ წინააღმდეგ გატარებული ღონისძიებების დროს. როგორც კომიტეტი ირწმუნება, სპეც-ოპერაციის შედეგად, მათ დააკავეს კავკასიის ემირატის აფხაზური ნაწილის – „აფხაზური ჯამაათის“ ლიდერი, რუსტან გიცბა და კავკასიის ემირატის კიდევ ორი წევრი.<sup>38</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ აფხაზური საზოგადოება რელიგიურობით არ გამოირჩევა და მუსლიმი მოსახლეობაც რაოდენობრივად ცოტაა, დე-ფაქტო ხელისუფლება უკვე საუბრობს რადიკალური ისლამის შესაძლო გავრცელებაზე.<sup>39</sup> აფხაზეთსა და კავკასიის ემირატს შორის კავშირზე რუსეთის სპეც-სამსახურების წარმომადგენლებიც საუბრობენ.<sup>40</sup> დაკავებული გიცბას და ცოლად ჰყავდა შამილ ბასაევს, რომელსაც თავისი ბაზა ჰქონდა აფხაზეთში.<sup>41</sup> რუსული მედიის ცნობით 2006-2007 წლებში მრავალი ჩრდილო კავკასიელი ექსტრემისტი წვრთნებს აფხაზეთში გადიოდა,<sup>42</sup> ხოლო 2005 წლის ნალჩიკის ტერორისტულ აქტში მონაწილე რამდენიმე ეჭვმიტანილი სწორედ აფხაზეთში დაიჭირეს. ამ ტერორისტულ აქტზე, რომელსაც 12 პოლიციელი და 12 სამოქალაქო პირი ემსხვერპლა, ბასაევმა აიღო პასუხისმგებლობა.<sup>43</sup>

ექსპერტების მოსაზრებით „სოჭის ოლიმპიადა კარგი შესაძლებლობა იქნება კავკასიელი ექსტრემისტებისთვის, რომ თავიანთი მნიშვნელობის დემონსტრირება მოახდინონ“.<sup>44</sup> ამიტომაც, საქართველო-რუსეთის თანამშრომლობამ სოჭის ოლიმპიადამდე შესაძლოა ნაყოფიერი როლი შეასრულოს ოლიმპიადის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

<sup>33</sup>. Президент Анкваб выбирает президента России, Newsland.ru, 03.05.2012

<sup>34</sup>. Crisis Group Europe Report №205, *South Ossetia – The Burden of Recognition*, 7 June 2010; Crisis Group Europe Report No 224, *Abkhazia: The Long Road to Reconciliation*, 10 April 2013

<sup>35</sup>. Аналитическое распределение изменения объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2012 год по государственным программам Российской Федерации (Федеральный закон от 5 июня 2012 г. № 48-ФЗ) [http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/);

<sup>36</sup>. В Южной Осетии принят бюджет с дефицитом более 500 млн рублей, Кавказский узел, 28.12.2011. Crisis Group Europe Report No 224, “Abkhazia: The Long Road to Reconciliation,” 10 April 2013

<sup>37</sup>. Crisis Group Europe Report №205, *South Ossetia – The Burden of Recognition*, 7 June 2010

<sup>38</sup>. Спецслужбы РФ и Абхазии сорвали планы боевиков провести теракты в Сочи. Не исключают грузинский след, NEWSru.com, 10.05.2012; В Абхазии обнаружен арсенал «абхазского джамаата», Вестник Кавказа, 24.05.2012.

<sup>39</sup>. Crisis Group Europe Report No 224, “Abkhazia: The Long Road to Reconciliation,” 10 April 2013

<sup>40</sup>. Среди арестованных в Абхазии боевиков есть россиянин, сообщает НАК, РИА Новости 10.05.2012

<sup>41</sup>. Из Олимпийских игр исключили стрельбу из гранатометов, Газета Коммерсантъ, №83 (4868), 11.05.2012

<sup>42</sup>. В Карачаево-Черкесии оглашен приговор 29 боевикам, РИА Новости, 18.10.2011

<sup>43</sup>. Dozens die as Russian city raided, BBC, 13.10.2005; Shamil Basayev: ‘Nalchik attacked by 217 Mujahideen, Kavkaz Center, 17.10.2005.

<sup>44</sup>. Andrey Malashenko, Kremlin’s Violent Underbelly, The Moscow Times, 29 July 2009.

### გ. თანამშრომლობის შესაძლებლობები

მოუგვარებელი კონფლიქტები სერიოზულ პრობლემას უქმნის საქართველოსა და რუსეთის უსაფრთხოებას, ეკონომიკურ განვითარებასა და საერთაშორისო იმიჯს. პოლიტიკური ქიშპობა და აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის სტატუსით მანიპულირება რუსეთის მხრიდან, მხოლოდ აჭიანურებს მოლაპარაკებებს და თანამშრომლობის შესაძლებლობას ორ ქვეყანას შორის. შესაბამისად, ორივე მხარის ინტერესებშია, რომ სერიოზულად მიუდგეს პროცესს, გააღრმავოს დიალოგი და აწარმოოს კეთილსინდისიერი მოლაპარაკებები სასიცოცხლო მნიშვნელობის საკითხებზე, მათ შორის – ჟენევის მოლაპარაკებების ფორმატში.

#### რეკომენდაციები:

– სოჭის ზამთრის ოლიმპიადის დაწყებამდე მხარეების თანამშრომლობა უსაფრთხოების საკითხებზე, შესაძლოა ინფორმაციის გაცვლით დაიწყოს. საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლოა გამოყენებულ იქნას ცხელი ხაზის მექანიზმიც.

– საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააგრძელოს „პატარა ნაბიჯების პოლიტიკა“ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მიმართულებით, რომელიც ლოკალური პრობლემების მოგვარებას გულისხმობს. ეს არის უგზო-უკვლოდ დაკარგულთა მოძიების საკითხი, ახალგორისათვის გაზის მიწოდება, აფხაზეთისა და ოსებისათვის საზღვარგარეთ განათლების მიღების ნახალისება, ადმინისტრაციულ საზღვარზე მცხოვრები მოსახლეობისათვის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება და ა.შ.

– რუსეთმა, თუ სურს საქართველოს დაახლოვდეს, რომ მართლაც დაინტერესებულია რეგიონის სტაბილურობით და უსაფრთხოებით, მკაფიო მესიჯი უნდა გაუგზავნოს აფხაზეთს და ოსებს, რათა ჩაერთონ თბილისთან პირდაპირ მოლაპარაკებებში.

– მოსკოვმა-სოხუმმა და მოსკოვმა-ცხინვალმა უნდა შექმნან შესაძლებლობა ადმინისტრაციულ საზღვარზე გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფის კუთხით.

– საქართველოს ხელისუფლების მოზომილი პოლიტიკის პარალელურად, რუსეთმა უნდა შეწყვიტოს აღიარების პოლიტიკის მხარდაჭერა საერთაშორისო არენაზე.

– აღიარების პოლიტიკის შეწყვეტასთან ერთად, უნდა შეწყდეს ამ წარმონაქმნების ლეგიტიმაციის ხარისხის ზრდა და აღარ უნდა გააფორმდეს დამატებითი „სახელმწიფო-თაშორისი“ შეთანხმებები. ამასთანავე უნდა შეწყდეს ეგრეთ წოდებული „ბორდერიზაციის“ პროცესი.

## ეკონომიკური საკითხები

### ა. ეკონომიკური პროცესების დინამიკა

ყოფილ საბჭოთა კავშირში საქართველო არ განიხილებოდა როგორც ცალკეული ეკონომიკური ერთეული, არამედ ის იყო საბჭოთა კავშირის ერთიანი ეკონომიკური სისტემის განუყოფელი ნაწილი. უფრო კონკრეტულად – ის შეადგენდა ამიერკავკასიის ეკონომიკური რეგიონის ნაწილს.<sup>45</sup> საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ თითოეულ ქვეყანას მოუწია საკუთარი წარმოების პროდუქციისთვის ახალი ბაზრების მოძიება.<sup>46</sup>

საბჭოთა კავშირის ნანგრევებზე შეიქმნა დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობა, რომელშიც ყველა ყოფილი მოკავშირე რესპუბლიკა განეწიანდა, ბალტიისპირეთის ქვეყნების გარდა.<sup>47</sup> ამ ორგანიზაციის ქმედითუწარიაანობა 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტის შემდგომ კიდევ უფრო მეტად დადგა ეჭვქვეშ. საქართველომ დატოვა გაერთიანება და საბჭოთა ეკონომიკურ სივრცესთან შედარებით უფრო მცირე გაერთიანებას კიდევ ერთი წევრი დააკლდა. დღეს-ს ხელშეკრულებების და გაცხადებული კოოპერაციის პოლიტიკის მიუხედავად, ამ ორგანიზაციამ ვერ შეძლო მის ორ წევრ ქვეყანას შორის სამხედრო დაპირისპირების თავიდან აცილება, რითაც მისი რეალური ეკონომიკური

<sup>45</sup> Закавказский экономический район. Экономико-географический очерк. под ред. А.А. Адамеску, и Е.Д. Силаева. Москва, «Наука», 1973.

<sup>46</sup> Vladimir Papava. “Necroeconomics – the Theory of Post-Communist Transformation of an Economy.” *International Journal of Social Economics*, 2002, Vol. 29, No. 9/10; Vladimir Papava. *Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism*. New York, Universe, 2005.

<sup>47</sup> *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in The Caucasus and Central Asia*, Gary K. Bertsch, Cassidy Craft, Scott A. Jones, and Michael Beck, eds. New York: Routledge, 2000; Dov Lynch. *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004



და პოლიტიკური ფუნქციები კიდევ უფრო დაკნინდა.<sup>48</sup>

მიუხედავად ქართული ღვინის და მინერალური წყლების<sup>49</sup> იმპორტის შეზღუდვისა და კონფლიქტისა, საქართველოსა და რუსეთს შორის ეკონომიკური ურთიერთობები არ შეწყვეტილა. 2013 წლის 1 კვარტლის მონაცემებით, რუსეთი კვლავ არის საქართველოს ერთ-ერთი მსხვილი სავაჭრო პარტნიორი. საქართველოს ექსპორტის 2,4% რუსეთისკენაა მიმართული, ხოლო იმპორტის 7,4% რუსეთიდან შემოდის.<sup>50</sup> აქვე აღსანიშნავია, რომ რუსეთში ქართული პროდუქციის ექსპორტი 2005 წელს მთელი ექსპორტის 17,8% შეადგენდა, ხოლო იმპორტი შესაბამისად 15,4%-ს. გარდა ამისა, საქართველოს ჯამური ექსპორტი 2005 წლიდან 2012 წლამდე 174%-ით გაიზარდა, ხოლო იმპორტმა შესაბამის პერიოდში 215%-ით მოიმატა. ეს ნათლად მეტყველებს, რომ რუსეთის მიერ საქართველოსადმი ეკონომიკური სანქციების გამოყენებამ ხელი შეუწყო ქართული პროდუქციისთვის გასაღების ახალი ბაზრების მოძიებას, ხოლო რუსეთში წარმოებული პროდუქცია ჩაანაცვლა სხვა კონკურენტი ქვეყნების პროდუქციამ.

საქართველო, სხვა ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებთან ერთად რუსეთის ფედერაციისთვის სამუშაო ძალის იმპორტიორი გახდა. თუ 2005 წელს რუსეთის ფედერაციიდან საქართველოში 240 მილიონი აშშ დოლარის ფულადი გზავნილები შემოვიდა, 2012 წელს ამ მაჩვენებელმა 747 მილიონ დოლარს გადააჭარბა.<sup>51</sup> შესაბამისად, არც საქართველოს მოქალაქეებისთვის სავიზო რეჟიმის გამკაცრებას ჰქონია უარყოფითი ზეგავლენა ამ მაჩვენებელზე.

რუსეთის იმპერიის აღორძინების იდეა ბევრი რუსი პოლიტიკოსის მიზანს წარმოადგენს.<sup>52</sup> ამ მიზნის მიღწევის სხვადასხვა გზებიდან ერთ-ერთი „ლიბერალური იმპერიის“ კონცეფ-

ციაა, რომელიც პირველად, რუსეთის გაზპრომის ხელმძღვანელმა, ანატოლი ჩუბაისმა გააჟღერა.<sup>53</sup> მსგავსი კონცეფციები მსოფლიოს სხვა დიდ სახელმწიფოებსაც ჰქონდათ სხვადასხვა პერიოდებში. „ლიბერალური იმპერიის“ კონცეფცია გულისხმობს არა ძალისმიერი, არამედ ეკონომიკური საშუალებებით გავლენის სფეროების გაფართოებას მეზობელ სახელმწიფოებზე და რეგიონებზე.<sup>54</sup>

სამხრეთ კავკასიაში „ლიბერალური იმპერიის“ კონცეფციის ხორცშესხმა დაიწყო სომხეთით. 2002 წელს სომხეთსა და რუსეთის ფედერაციას შორის გაფორმდა ხელშეკრულება „ქონება ვალის სანაცვლოდ“,<sup>55</sup> რომლის მიხედვითაც სომხეთის სახელმწიფო სანარმოების ნაწილი ვალის სანაცვლოდ გადაეცა რუსეთის სახელმწიფო სანარმოებს. მათ შორის აღსანიშნავია სომხეთის რკინიგზა, რომელიც 30 წლით მართვაში გადაეცა რუსეთის რკინიგზის სახელმწიფო კომპანიას, ამ მართვის უფლების შემდგომი 20 წლიანი გახანგრძლივების უფლებით. ამ რკინიგზის ბაზაზე ჩამოყალიბდა „სამხრეთ კავკასიის რკინიგზის“<sup>56</sup> კომპანია. დღეისთვის სომხეთის ეკონომიკაზე ყველაზე დიდი ზეგავლენა რუსეთს გააჩნია, რითაც იქ წარმატებით განხორციელდა „ლიბერალური იმპერიის“ კონცეფცია.<sup>57</sup> ზოგადად, მხოლოდ სომხეთის რკინიგზის მონაკვეთის მიერ „სამხრეთ კავკასიის რკინიგზის“ ფუნქციის შესრულება შეუძლებელია. ამისთვის აუცილებელია საქართველოს რკინიგზის ჩართულობაც, აფხაზეთის მონაკვეთის ჩათვლით. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ 2009 წელს აფხაზეთის დე-ფაქტო ხელისუფლებასა და რუსეთის ფედერაციას შორის მიმდინარეობდა მოლაპარაკება აფხაზეთის რკინიგზის 10 წლიანი ვადით რუსეთზე იჯარით გადაცემაზე, რის სანაცვლოდაც რუსეთი გამოყოფდა 2 მილიარდ რუბლს. 2010 წელს რუსეთის ფედერაციამ გამოუყო აფხაზეთის დე-ფაქტო ხელისუფლებას 2 მილიარდი რუბლის მიზნობრივი კრედიტი

<sup>48</sup> Stephen Blank. “Russia Pressures CIS Members to Approve its Policies”. CACI Analyst, 2008, October 01

<sup>49</sup> Robert Parsons, Russia/Georgia: Russia Impounds Georgian Mineral Water, Radio Free Europe / Radio Liberty, 2006, April 19

<sup>50</sup> “Georgian Exports by Countries, 2013. External Economic relations”. Department of Statistics Under Ministry of Economic Development of Georgia

<sup>51</sup> “Workers’ Remittances by Major Partner Countries”. Money transfers by Countries, National Bank Of Georgia

<sup>52</sup> Karen Dawisha. “Imperialism, Dependence, and Interdependence in the Eurasian Space”. In Adeed Dawisha, and Karen Dawisha, eds., The Making of Foreign Policy in Russia and The New States of Eurasia. Armonk, M. E. Sharpe, 1995

<sup>53</sup> Анатолий Чубайс. “Миссия России в XXI веке”. Независимая газета, 2003, 1 Октября.

<sup>54</sup> Keith Crane, D. J. Peterson, and Olga Oliker. “Russian Investment in the Commonwealth of Independent States”. Eurasian Geography and Economics, 2005, Vol. 46, No. 6

<sup>55</sup> Haroutiun Khachatrian. “Russian Moves in Caucasus Energy and Power Sectors could have Geopolitical Impact”. Eurasia Insight. Eurasianet, September 25 2003

<sup>56</sup> “Южно-Кавказская железная дорога приступила к работе”. Информационный портал РЖД-Партнер, 2008, 3 Июня.

<sup>57</sup> Гаидз Минасян. “Армения, российский форпост на Кавказе?”. Russie.Nei.Visions, No. 27, Февраль 2008.

აფხაზეთის რკინიგზის რეაბილიტაციისთვის, თუმცა თვითონ რკინიგზის ზუსტი სტატუსი ამ კრედიტის გამოყოფის შემდგომ ჩვენთვის უცნობია. რუსეთის ერთ-ერთი სტრატეგიული მიზანია სამხრეთ კავკასიის რკინიგზის მაგისტრალის კონტროლი, რის განხორციელებასაც ის ეტაპობრივად ცდილობს.

საქართველოში რუსეთის ეკონომიკური ინტერესების გატარება ჯერ კიდევ შევარდნაძის მთავრობის პერიოდში დაიწყო. 2003 წელს რუსულმა „ინტერ რაო ეიეს-მა“ (ИНТЕР РАО ЕЭС) შეისყიდა თბილისის ელექტრომომარაგების მონოპოლისტი, ამჟამინდელი სს „თელასი“.<sup>58</sup>

ასევე რუსეთს განსაკუთრებული ინტერესი აქვს რუსეთიდან სომხეთში გაზის მიმწოდებელი გაზსადენის კონტროლზე. გაზპრომსა და საქართველოს შორის დაწყებული მოლაპარაკება ამ გაზსადენის შესყიდვაზე<sup>59</sup> მხოლოდ ვაშინგტონის ჩარევის შედეგად არ დაგვირგვინდა გაზსადენის გაზპრომზე გადაცემით. ამ გარიგების ჩაშლის შემდეგ რუსეთმა თითქმის მყისიერად დასაჯა საქართველო მისი ღვინისა და მინერალური წყლების იმპორტის შეზღუდვით.<sup>60</sup>

არც საბანკო სფერო წარმოადგენს გამონაკლისს. 2004 წელს რუსეთის „ვენეშტორგბანკ-მა“ შეიძინა სომხური „არმსბერბანკის“ საკონტროლო პაკეტი.<sup>61</sup> შემდეგ წელს განხორციელდა საქართველოს სიდიდით მესამე ბანკის, „გაერთიანებული ქართული ბანკის“ შესყიდვა „ვენეშტორგბანკის“ მიერ<sup>62</sup> (ამჟამად – „ვითიბი ბანკი“), რითაც მისი ნაციონალიზაცია მოხდა რუსეთის სახელმწიფოს მიერ. ასევე საქართველოს უმსხვილესი ოქროს საბადო და გადამამუშავებელი ქარხნის აქციათა ნაწილი შეიძინა რუსულმა ჯგუფმა „სამრეწველო ინვესტორები“.<sup>63</sup> ასევე აღნიშვნის ღირსია ის ფაქტიც, რომ საქართველოში ინვესტორებად წარმოდგენილი რუსული კომპანიების დიდი ნაწილი რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო საკუთრებას

წარმოადგენს, რაც კიდევ უფრო აძლიერებს „ლიბერალური იმპერიის“ პოზიციებს საქართველოში.

ეს მხოლოდ ნაწილია საქართველოში განხორციელებული რუსული ინვესტიციებისა. აქედან რიგი მყიდველებისა დარეგისტრირებული არიან ოფშორულ ზონებში და მათი რეალური მეპატრონეების დადგენა, ხშირ შემთხვევაში, შეუძლებელი ან ძალიან რთულია.

„ლიბერალურ იმპერიაში“ საქართველოსა და სომხეთის შეყვანა შესაძლებლობას აძლევს რუსეთს, მსგავსი პოლიტიკა განახორციელოს აზერბაიჯანში, რომელიც საქართველოსა და სომხეთისგან განსხვავებით საკმაოდ მდიდარია ნახშირწყალბადების რესურსებით. გარდა აზერბაიჯანის კონტროლისა, რუსეთი ამით კიდევ ორ მიზანს აღწევს: გადის პირდაპირ ხიდზე ირანთან და კეტავს რუსეთისთვის სამხრეთის ალტერნატიული კორიდორის არსებობას ენერგორესურსებით მდიდარი შუა აზიიდან დასავლეთ ევროპისკენ.<sup>64</sup> ეს ორი ბოლო მიზანი კი ეკონომიკური თვალსაზრისით ბევრად უფრო ფასეულია, ვიდრე ცალკე აღებული ამიერკავკასიის ეკონომიკური პოტენციალი.

რუსეთის „ლიბერალური იმპერიის“ კონცეფცია კორელირებს მის მეორე მიზანთან – „ენერგეტიკული იმპერიის“ შექმნასთან.<sup>65</sup> რუსეთის ფედერაციის ეკონომიკა პირდაპირ დამოკიდებულია მის ენერგომატარებლებზე და მათ მსოფლიო ფასებზე. ასევე ევროპაზე ზეგავლენის ერთ-ერთი ძირითადი ბერკეტი ამ ენერგორესურსების მიწოდების უსაფრთხოებაა.<sup>66</sup> საინტერესოა, რომ ამიერკავკასიაში რუსეთის, სომხეთის და ირანის ინტერესები იკვეთება ერთმანეთთან და გარკვეულ დაპირისპირებაში მოდის აღმოსავლეთ-დასავლეთის სამხრეთ კავკასიურ კორიდორთან და ამ რესურსების მომხმარებლებთან.<sup>67</sup> რუსეთი სამხრეთის მილსადენებს მისი ინტერესების სტრატეგიული პირდაპირ გამონევადად აღიქვამს. ამის

<sup>58</sup> Tea Gulardze. „Чубайса в Тбилиси встретили акциями протеста“. Civil Georgia, 07.08.2003 <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=3014&search=Tea%20Гуларидзе>.

<sup>59</sup> Дмитрий Коптюбенко. „«Газпрому» договорился с Грузией“. РосБизнесКонсалтинг, 29.08. 2005

<sup>60</sup> ბუნებრივია რუსეთის მხრიდან ქართულ პროდუქციაზე ემბარგოს დაწესება, არ ყოფილა მხოლოდ აღნიშნული საკითხით განპირობებული.

<sup>61</sup> „«Внешторгбанк» приобрел контрольный пакет акций «Армсбербанка»“. Ведомости, 24.03. 2004

<sup>62</sup> „«Внешторгбанк» приобрел контрольный пакет акций «Армсбербанка»“. Ведомости, 24.03. 2004.

<sup>63</sup> „Активы Маднеули перешли к российской группе Промышленные инвесторы“. Альфа-Металл, 07.11. 2005

<sup>64</sup> Steve LeVin. *The Oil and the Glory: The Pursuit of Empire and Fortune on the Caspian Sea*. New York: Random House 2007; Alexander Rondeli. „Pipelines and Security Dynamics in the Caucasus“. Insight Turkey, 2002, Vol. 4, No 1; Mamuka Tsereteli.

„Beyond Georgia: Russia's Strategic Interests in Eurasia“. Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 2008, June 11

<sup>65</sup> Fiona Hill. *Energy Empire: Oil, Gas and Russia's Revival*. London: The Foreign Policy Centre, 2004

<sup>66</sup> Janusz Bugajski. *Expanding Eurasia: Russia's European Ambitions*. Washington, D.C.: The CSIS Press, 2008.

<sup>67</sup> Svante E. Cornell. „Iran and the Caucasus: The Triumph of Pragmatism over Ideology“. *Global Dialogue*, 2001, Vol. 2, No. 3, pp. 85-88; Robert O. Freedman. „Russia and Iran: A Tactical Alliance“. *SAIS Review of International Affairs*, 1997, Vol. XVII, No. 2.

ნათელი დასტური იყო 2008 წლის აგვისტოში რუსეთის ბომბდამშენების იერიში საქართველოს ტერიტორიაზე გამავალ ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის-ის მილსადენებზე. მილსადენზე განხორციელდა ეგრეთ წოდებული გარდი-გარდმო დაბომბვა (Bracket Bombings), 60-მდე ბომბი ჩამოაგდეს მილსადენის მარჯვენა ან მარცხენა მხარეს, მის იმ მონაკვეთზე, რომელიც კონფლიქტის ტერიტორიისგან საკმაოდ მოშორებით გადის.<sup>68</sup> ამით რუსეთმა აჩვენა, რომ საჭიროების შემთხვევაში, სამხედრო მეთოდების გამოყენებით მწყობრიდან გამოიყვანს მილსადენებს.

სამხრეთ კავკასიის მილსადენებს რუსეთი აღიქვამს, როგორც ცენტრალური აზიის ენერგორესურსების ალტერნატიული მიწოდების წყაროს. ეს აღქმა რუსეთის პოლიტიკის ნაყოფია და ეკონომიკურ რეალობას არ შეესაბამება. სამხრეთის კორიდორით გამავალი ნავთობის მოცულობა რუსეთის ნავთობის ექსპორტის მოცულობის მხოლოდ 10%-ს შეადგენს, ხოლო გაზის შემთხვევაში – სულ 2%-ს.<sup>69</sup> შესაბამისად, საუბარი ალტერნატიულ მილსადენებზე გაზვიადებულია. სამხრეთ კავკასიის მილსადენების გამტარიანობიდან გამომდინარე, ისინი რუსეთის მილსადენების ალტერნატივას არ წარმოადგენენ, არამედ მხოლოდ მათი დამაბალანსებლები არიან და ტექნიკური თუ სხვა შეფერხებების დროს ენერგორესურსების მიწოდების უსაფრთხოებას ამყარებენ. ამ მიმართულებით საჭიროა რეგიონის ენერგორესურსების წარმოებაში, ტრანსპორტირებასა და მოხმარებაში ჩართული სუბიექტების მეტი კოორდინაცია, რისი მშვეობითაც ნათელი გახდება ასეთი სისტემების აუცილებლობა. მილსადენების აღქმა რუსეთში უნდა შეიცვალოს „ალტერნატიულიდან“ „ჰარმონიზაციის“ პარადიგმაზე.<sup>70</sup> ეს გულისხმობს ამ საკითხის პრინციპულად ახალ გააზრებას და აღქმას. ამ მიდგომით სამხრე-

თის მილსადენები აღარ არის რუსეთის ინტერესების საპირისპირო ელემენტები, არამედ პირიქით, თვითონ რუსეთის რომელიმე მილსადენის დაზიანების ან ტექნიკური მიზეზების გამო გაჩერების შემთხვევაში, სამხრეთის მილსადენები შეძლებენ იმ მცირე ნაკადების ხარჯზე მომხმარებლებზე ენერგორესურსების უწყვეტ მომარაგებას საკუთარი გამტარიანობის ფარგლებში.

## ბ. თანამშრომლობის შესაძლებლობები

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო და რუსეთი საბჭოთა კავშირის დროს ერთიან ეკონომიკაში შედიოდნენ, რუსეთსა და საქართველოს ბიზნესთანამშრომლობას უფრო ნაკლები დაბრკოლება და მეტი პერსპექტივა აქვს განვითარებისთვის, ვიდრე სხვა ქვეყნებთან. ეს გულისხმობს ძველ საქმიან და პირად კონტაქტებს, რომელიც არსებობს ყოფილ საბჭოთა საწარმოებს შორის. ახალი ბიზნესელიტის ძირითად ნაწილს, როგორც რუსეთში, ასევე საქართველოში ეს ფენა წარმოადგენს. ამიტომ მათი კონტაქტები და ერთმანეთის ეკონომიკური შესაძლებლობების ცოდნა – აპრიორი ამარტივებს ჩვენს ეკონომიკურ ურთიერთობებს, მაშინ როდესაც სხვა ქვეყნებთან ანალოგიურ ქმედებებს სჭირდება სხვადასხვა დონის მოლაპარაკებების გამართვა, როგორც სახელმწიფო, სავაჭრო პალატებისა თუ ინდივიდუალურ დონეებზე. აქვე აღსანიშნავია, რომ ემბარგოს შემდგომ საქართველოს ექსპორტი სხვა ქვეყნებზე გადაეწყო და რუსეთში ღვინისა და მინერალური წყლების გატანა აღარ წარმოადგენს პირველხარისხოვანი მნიშვნელობის საკითხს ქვეყნის ექსპორტისთვის, რაზეც ასე ხშირად აკეთებენ აპელირებას რუსი ექსპერტები. უფრო მეტიც, მათივე განცხადებით ეს ნიშა უკვე ნაწილობრივ შეესებოდა სხვა ქვეყნების ანალოგიური პროდუქციით. ნაწილობრივ რუსეთის ბაზრის დახურვა გახდა ქართული ღვინის კომპანიებისთვის მათი ნაწარმის ხარისხის გაუმჯობესების მიზეზი. ახალი ბაზრების მოძიებისთვის ქართულმა კომპანიებმა დახვეწეს არსებული საწარმოო მეთოდები, ხარისხობრივი მოთხოვნები და ასევე დანერგეს და განავითარეს წარმოების ახალი შესაძლებლობები.

ზემოთ აღნიშნული საკითხების მოგვარება ძნელად მიღწევადია სავიზო რეჟიმის გამარტივების გარეშე, რადგან თანამედროვე ბიზნე-

<sup>68</sup> Alexander Jackson. "IA Forum Interview: Vladimer Papava", International Affairs Forum, 2008, August 14

<sup>69</sup> Vladimer Papava, Sabit Bagirov, Leonid Grigoriev, Wojciech Paczynski, Marcel Salikhov, and Micheil Tokmazishvili. Energy Trade and Cooperation Between the EU and CIS Countries. CASE Network Reports, No. 83. Warsaw: CASE Center for Social and Economic Research, 2009

<sup>70</sup> Vladimer Papava, and Michael Tokmazishvili. "Pipeline Harmonization Instead of Alternative Pipelines: Why the Pipeline "Cold War" Needs to End." Azerbaijan in the World. The Electronic Publication of Azerbaijan Diplomatic Academy, 2008, Vol. I, No. 10, June 15; Vladimer Papava. "Russian Energy Politics and the EU: How to Change the Paradigm." Caucasian Review of International Affairs, 2010, Vol. 4 (2)



სურთიერთობები წარმოუდგენელია ხშირი მიმოსვლისა და მუდმივი კონტაქტების გარეშე. აქ პოლიტიკური საკითხის გადაწყვეტა უნდა იყოს ეკონომიკური ურთიერთობების განახლების სტიმული და არა- პირიქით.

**რეკომენდაციები:**

- სავიზო რეჟიმის შემსუბუქება რუსეთის ფედერაციის მხრიდან;
- რუსეთსა და საქართველოს შორის იმპორტ-ექსპორტის რეჟიმის გამარტივება და შეზღუდვების მოხსნა;
- ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავებისთვის სახელმწიფო კომისიებისა და უწყებებიდან აქცენტების გადატანა ორივე ქვეყნის კერძო სექტორის თანამშრომლობაზე. რუსეთი და საქართველოც გაცხადებულად საბაზრო ეკონომიკური მოდელით ხელმძღვანელობენ. ამის ნათელი დასტური იქნება კერძო მენარმეების დამოუკიდებელი თანამშრომლობა სახელმწიფო ჩარევის გარეშე;
- ქართული ღვინის, მინერალური წყლები-სა და სხვა პროდუქციის იმპორტზე რაოდენობრივი შეზღუდვების მოხსნა და ამ საკითხის საბაზრო ეკონომიკისთვის მინდობა. ჭარბი იმპორტის შემთხვევაში, რუსეთის მომხმარებლები უბრალოდ არ შეიძენენ ნამატ პროდუქციას;
- სამხრეთ კავკასიის მილსადენების მიმართ ახალი მიდგომის გაზიარება რუსეთთან. აღნიშნული მილსადენების ალტერნატიული აღქმიდან, მათ დამბალანსებელ, სისტემური მილსადენების ფუნქციის განმარტებასა და აღქმაზე.
- არა მარტო ქართული, არამედ რუსული ბაზრისთვის ახალი შესაძლებლობების გახსნა, რაც გამოიხატება მათი პროდუქციის იმპორტის ზრდაში და ახალ, მომგებიან საინვესტიციო პროექტებში.

**ჰუმანიტარული და კულტურული საკითხები**

მას შემდეგ, რაც თბილისმა და მოსკოვმა დააფიქსირეს ურთიერთობის ნორმალიზების პოლიტიკური ნება, ორივე შეთანხმდა, რომ არსებობს „წითელი ხაზები“ და დიალოგის დროს მათი გადაკვეთა არ უნდა მოხდეს.<sup>71</sup> „შევეთანხ-

მდით, რომ გარკვეულ თემებზე ვერ ვთანხმდებით. დასაწყისისთვის სასაუბროდ განვსაზღვრეთ სავაჭრო, ჰუმანიტარულ-კულტურული ურთიერთობების საკითხები და რეგულარული საავიაციო მიმოსვლის აღდგენის თემა“ განაცხადა ზურაბ აბაშიძემ გრიგორი კარასინთან პირველი შეხვედრის შემდეგ.<sup>72</sup>

კულტურული ურთიერთობები რეალურად არასოდეს ყოფილა პრობლემატური. 2008 წლის შემდეგაც კი, საქართველოს ხშირად სტუმრობდნენ რუსეთიდან კულტურის სფეროს მოღვაწეები. თუმცა ასეთი საკითხები, როგორც წესი სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე, კომერციული ან კორპორატიული პრინციპებით რეგულირდებოდა. მიგვაჩნია, რომ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია, ავტომატურად გამოიწვევს ამ მიმართულებით ურთიერთობების გაფართოებას.

**ა. ხალხთა შორის ურთიერთობა და თავისუფალი მიმოსვლა**

ისტორიული და გეოგრაფიული გარემოებების გათვალისწინებით ორივე ქვეყნის ინტერესშია არსებობდეს ხალხთა შორის უკეთესი ურთიერთობები და თავისუფალი მიმოსვლა. მიუხედავად იმისა, რომ ამჟამად ორ ქვეყანას შორის არ არსებობს დიპლომატიური ურთიერთობები, ამ მიმართულებით შესაბამისი ზომების მიღება მაინც შესაძლებელია. მიხეილ სააკაშვილის ხელისუფლების მხრიდან, ცალმხრივი გადაწყვეტილება რუსეთის მოქალაქეებისთვის სავიზო რეჟიმის გამარტივებასთან დაკავშირებით, სწორედ რომ საკითხისადმი პრაგმატული ხედვის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს.

ქვემოთ მოყვანილ სტატისტიკურ მონაცემებში<sup>73</sup> აშკარა ზრდა შეინიშნება რუსეთის მოქალაქეების მიერ საქართველოს საზღვრის გადაკვეთის მხრივ. 2011 და 2012 წლებში ეს რაოდენობა თითქმის გაორმაგდა.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
88538	91361	114459	127937	170584	278458	508513

საქართველოს მიერ რუსეთის მოქალაქეებისთვის სავიზო რეჟიმის გამარტივების საპასუხოდ, მოსკოვმა 2012 წლის 2 მარტს გა-

<sup>72</sup> ზურაბ აბაშიძე: “შევეთანხმდით, რომ გარკვეულ თემებზე ვერ ვთანხმდებით”, Front News, 14 დეკემბერი 2012.

<sup>73</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს საზღვარზე გადაადგილებულ ვიზიტორთა სტატისტიკური მონაცემები, 2013 წლის აპრილი, [http://www.police.ge/uploads/pdf/vizitorebi\\_02.13\\_bolo.pdf](http://www.police.ge/uploads/pdf/vizitorebi_02.13_bolo.pdf)

<sup>71</sup> PM Appoints Special Envoy for Relations with Russia, Civil Georgia, 1.11. 2012.

ნაცხადა,<sup>74</sup> რომ ის მზად არის საპასუხო ნაბიჯი გადადგას, თუმცა მანამდე თბილისს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის გადახედვისკენ მოუწოდა. მოგვიანებით, 2012 წლის 12 აპრილს რუსეთის საგარეო საქმეთა სამინისტრომ ურჩია თავის მოქალაქეებს, თავი შეიკავონ საქართველოში გამგზავრებისგან მათთვის იქ „უსაფრთხოების პირობების არარსებობის“ გამო.<sup>75</sup>

საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციის წარმომადგენელთა „არაოფიციალური კონტაქტების“ მეორე რაუნდის შემდეგ, რომელიც შედგა ქალაქ პრალაში 2013 წლის 1 მარტს, რუსულმა მხარემ დაადასტურა,<sup>76</sup> რომ რუსეთის ფედერაციის მხრიდან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესაძლებლობა განხილულ იქნა შეხვედრის ფარგლებში. დეტალები ჯერ-ჯერობით უცნობია, თუმცა, როგორც ჩანს, სავიზო რეჟიმის გამარტივება შეეხება მხოლოდ კონკრეტულ კატეგორიას საქართველოს მოქალაქეებისა.

შემთხვევითი ალბათ არც ის იყო, რომ ზუსტად პრალის შეხვედრამდე, სახელმწიფო მინისტრმა რეინტეგრაციის საკითხებში, პაატა ზაქარაიშვილმა განცხადება გააკეთა საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის შესახებ, რომლის თანახმადაც აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში უცხო ქვეყნების მოქალაქეთა იმ ტერიტორიებიდან პირველად შესვლა, რომლებიც თბილისის მიერ არ კონტროლდება, დასჯადი აღარ იქნება სისხლის სამართლის კოდექსით.

აღსანიშნავია, რომ გამარტივებულ სავიზო რეჟიმს განსაკუთრებული პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ჩრდილო კავკასიელებისთვის. ერთის მხრივ, ეს კარგი საშუალებაა მუსლიმი მომლოცველებისთვის საქართველოს გავლით გაემგზავრონ მექაში ჰაჯზე. მათთვის ეს საკმაოდ ეკონომიურია და ნაკლებ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, სულ რაღაც ორ კვირაში, სავიზო რეჟიმის გამარტივების შემდეგ, 2010 წლის ნოემბერში დაახლოებით 2300 ჩრდილო კავკასიელმა მომ-

ლოცველმა გადაკვეთა<sup>77</sup> საქართველოს საზღვარი და გაემგზავრა საუდის არაბეთში.

მეორე მხრივ, აღსანიშნავია ჩრდილო კავკასიელთა ახლო ურთიერთობები პანკისის ხეობაში მცხოვრებ ეთნიკურ ქისტებთან და ჩეჩენ ლტოლვილებთან. ღია საზღვრები მათ საშუალებას აძლევს უფრო მეტი ურთიერთობისთვის და მიმოსვლისთვის.

საქართველოს მოქალაქეებისათვის თავისუფალი გადაადგილების საკითხი ორ მიმართულებას მოიცავს. ეს არის რუსეთ-საქართველოს საზღვარი და აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან ადმინისტრაციული საზღვარი.

მოსკოვმა სავიზო რეჟიმი საქართველოსთან 2000 წელს შემოიღო. 2008 წლის შემდეგ კი საქართველოს მოქალაქეებისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელი გახდა რუსეთში მოხვედრა.

თუმცა, საქართველოს მოქალაქეებისათვის, არანაკლებ მნიშვნელოვანი საკითხია თავისუფალი გადაადგილება კონფლიქტურ რეგიონებთან ადმინისტრაციულ საზღვარზე. მართალია რუსეთის “ფსბ“-ს სასაზღვრო ჯარები 2009 წლიდან არიან იქ დისლოცირებული, მაგრამ 2011 წლიდან დაიწყო მათ მიერ ამ საზღვრის აქტიურად გამაგრება და მიმოსვლის გამკაცრება. სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციულ საზღვარზე განლაგებულია რუსეთის 16 სასაზღვრო საგუშაგო 1200 მესაზღვრით, 100-მდე სადამკვირვებლო პოსტი, და უამრავი სათვალთვალო ანძა, რომლებიც შეუიარაღებელი თვალთვალს ჩანს.<sup>78</sup> 2012 წელს, რუსმა მესაზღვრეებმა 301 საქართველოს მოქალაქე, ძირითადად ადგილობრივი მაცხოვრებელი, დააკავა, რაც წინა წელთან შედარებით 42 %-ით მეტია.<sup>79</sup> შესაბამისად, უსაფრთხოების განცდა კონფლიქტის ზონაში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეებში ძალიან დაბალია. ადგილობრივი მოსახლეობის სურვილი, რომ ადმინისტრაციული საზღვარი გაიხსნას და მათ თავისუფალი გადაადგილების საშუალება მიეცეთ, იგნორირებულია.

<sup>77</sup> Погрануправление: грузинскую границу пересекли 2300 паломников, ИА REGNUM, 15.11.2010, <http://www.regnum.ru/news/polit/1346445.html>

<sup>78</sup> В Цхинвале ввели в эксплуатацию комплекс Погрануправления ФСБ России, Yuga, 30.06.2012 <http://www.yuga.ru/news/266200/>; ავტორთა მონაცემები.

<sup>79</sup> შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემები, ავტორის კორესპონდენცია. მაგალითად, 26 მარტს, რუსმა მესაზღვრეებმა ადგილობრივი 18 წლის ახალგაზრდა თავისი სახლიდან 100 მეტრში დააკავეს, საზღვრის უკანონო გადაკვეთის ბრალდებით. Житель грузинского села задержан у административной границы с Цхинвальским регионом, Новости-Грузия, 27.03.2013

<sup>74</sup> МИД России, Заявление официального представителя МИД России А.К.Лукашевича, 02.03.2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/BFDEF9E7F4E4839442579B5005AEA07](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/BFDEF9E7F4E4839442579B5005AEA07)

<sup>75</sup> МИД России, Сообщение для сми о преследованиях в Грузии граждан России, 12.04.2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/717900100502606D442579DE00467CE2](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/717900100502606D442579DE00467CE2)

<sup>76</sup> МИД России, Сообщение для сми О встрече статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина со специальным представителем Премьер-министра Грузии по вопросам отношений с Россией З.Абашидзе, 02.03.2013, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/9CDA548E676130E744257B22001F9C76](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/9CDA548E676130E744257B22001F9C76)

განსაკუთრებით შემაშფოთებელია, რომ ქართულ-რუსული ურთიერთობების ნორმალიზების ფონზე, გრძელდება ადმინისტრაციული საზღვრების ცალმხრივი დემარკაცია<sup>80</sup>, რაც სერიოზული უთანხმოებას გამოიწვევს მხარეებს შორის და შესაძლოა შეაჩეროს ნორმალიზაციის პროცესი. დემარკაციის პროცესი 2013 წლის აპრილ-მაისში განსაკუთრებით ინტენსიურად მიმდინარეობს. ერთ-ერთი ბოლო შემთხვევის დროს, გამყოფმა მავთულხლართებმა 120-150 მეტრით შემოიწია თბილისის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაში, რამაც 20-მდე ადგილობრივი ოჯახი დააზარალა. ამავე პერიოდში, რუსმა მესაზღვრეებმა 60 საქართველოს მოქალაქე დააკავეს „საზღვრის უკანონო გადაკვეთისათვის“, აქედან 39 – ჯონჯოლის შეგროვების დროს.<sup>81</sup> ეს პროცესი გახდა მიზეზი იმისა, რომ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრომ საპროტესტო ნოტა გაუგზავნა რუსეთს, რაც ჯერ-ჯერობით პირველი ასეთი ნოტაა ახალი ხელისუფლების პირობებში.

იმისათვის, რომ ქართულ-რუსული ურთიერთობების ნორმალიზების მორიგი მცდელობა ჩიხში არ შევიდეს, მხარეებმა თავი უნდა შეიკავონ ისეთი ნაბიჯებისაგან, რომლებიც ლახავს მათ სუვერენიტეტს, ქმნის საფრთხის განცდას და განსაკუთრებული სენსიტიურობით გამოირჩევა.

### რეკომენდაციები:

– რუსეთის ხელისუფლებამ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი ნაბიჯებისაგან (დემარკაცია, დაკავებები), რომლებიც სერიოზულ ჰუმანიტარულ და უსაფრთხოების პრობლემას უქმნის საქართველოს მოქალაქეებს. ამით, მხოლოდ ხელს შეუწყობს საზოგადოებრივი აზრის რადიკალიზაციას და ჩრდილს მიაყენებს ქართულ-რუსული ნორმალიზების პროცესის ლეგიტიმურობას.

– რუსეთს ეკისრება სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ჩაკეტვის სრული პასუხისმგებლობა. იმისათვის, რომ აღდგეს ქართულ-ოსური კონტაქტები და მოხერხდეს მშვიდობიანი ურთიერთობები, მოსკოვმა უნდა გახსნას ადმინისტრაციული საზღვარი ადგილობრივი მაცხოვრებლებისათვის.

<sup>80</sup> Местным не до смеха, Эхо Кавказа, 18 03. 2013 . ავტორთა პირადი დაკვირვება სოფლებში მერეთი, ქვეში, გუგუთიანთკარი.

<sup>81</sup> ავტორთა მონაცემები.

– საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა შეიტანოს ცვლილებები კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ, რაც უფრო ჰუმანურს გახდის კანონს და ამავე დროს დაფიქსირდება საქართველოს მხრიდან კიდევ ერთი ნორმალიზებისაკენ გადადგმული ნაბიჯი

## დასკვნა

საქართველოში ხელისუფლების არჩევნების გზით შეცვლამ და ახალი მთავრობის რაციონალურმა არჩევანმა, დაალაგოს რუსეთთან ურთიერთობა ორ ქვეყანას შორის ურთიერთობების ნორმალიზების ახალი შესაძლებლობა გააჩინა. მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების ამ მცდელობას არაერთგვაროვანი რეაქცია მოჰყვა მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილში – ეს არჩევანი უნდა შეფასდეს ცალსახად პოზიტიურად.

ვითარების სირთულე, რომელიც გამოიხატება ე.წ. „ნითელი ხაზების“ არსებობაში, მხარეებს დიდი მოქნილობის საშუალებას არ აძლევს. ამ ფონზე სწორია ორივე სახელმწიფოს მთავრობების მიდგომა, რომელიც გულისხმობს მწვავე პოლიტიკური საკითხების დროებით გვერდზე გადადებას და თანამშრომლობის სხვა მიმართულებით გააღრმავებას. სავაჭრო-ეკონომიკურ, კულტურულ-საგანმანათლებლო და სატრანსპორტო სფეროებში თანამშრომლობა ხელს შეუწყობს ნდობის ჩამოყალიბებას მხარეებს შორის. ნდობა და „მოგება-მოგების“ პრინციპზე აგებული ურთიერთობის ახალი პრაქტიკა კი, შესაძლოა, სამომავლოდ სტაბილური ურთიერთობის ჩამოყალიბების საფუძვლად იქცეს. ნდობის მშენებლობისთვის მნიშვნელოვანი რამდენიმე ნაბიჯი, როგორც სიმბოლურ, ასევე პრაქტიკულ დონეზე, უკვე გადაიდგა.

მიუხედავად იმისა, რომ როგორც თბილისი, ასევე მოსკოვი აცნობიერებენ „პატარა ნაბიჯებით“ ვითარების ნორმალიზების მნიშვნელობას, ეს პროცესი არ არის დაცული სერიოზული ტექტონიკური ძვრებისაგან. ამის უპირველესი მიზეზი კი, ადმინისტრაციულ საზღვარზე არსებული ვითარება გახლავთ. საქართველოს ვერც ერთი ხელისუფალი ვერ შეძლებს რუსეთის მიერ ოკუპაციის ზოლის გაფართოების პარალელურად, ამ ქვეყანასთან ურთიერთობების ნორმალიზებას.

ადმინისტრაციულ საზღვრებზე არსებული ვითარების გარდა, ქართულ-რუსული ურთიერთობების სამომავლო დინამიკაზე მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს თბილისი-სოხუმისა და თბილისი-ცხინვალის დიალოგი. რუსეთს გაუჭირდება, ერთის მხრივ, საქართველოსათვის სანდო პარტნიორის როლის შესრულება და მეორე მხრივ - დე-ფაქტო ხელისუფლებების უპირობო მხარდაჭერა. მნიშვნელოვანია, მოსკოვმა სწრაფად გაიაზროს, რომ ეს ორი პოლიტიკური პროექტი არსებითად არათავსებადია.

მოუგვარებელი კონფლიქტები ხელს უშლის საქართველო-რუსეთის ურთიერთობებს. საქართველოს ახალი ხელისუფლების მიდგომები კონფლიქტებთან მიმართებაში მაქსიმალურად ორიენტირებულია გამყოფი ზოლის მიღმა მცხოვრები ადამიანების ინტერესების გათვალისწინებაზე. თბილისი ერთმნიშვნელოვანდ უარს ამბობს ძალის გამოყენებაზე. დღეისათვის, ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური ურთ-

იერთობებისათვის ხელის არშეშლით და კონსტრუქციული პოზიციის დაკავებით, რუსეთს აქვს უნიკალური შანსი, დაანახოს მთელ მსოფლიოს, რომ ის არის პასუხისმგებელიანი და თანმიმდევრული მოთამაშე რეგიონში.

საქართველო-რუსეთის ურთიერთობების ნორმალიზაციის მიმდინარე პროცესი, მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორ და რა ვითარებაში მოხდება ზემოთ აღწერილი „ჰუმანიტარული“ და „პოლიტიკური“ ხასიათის საკითხების ურთიერთგადაკვეთა. არსებული მძიმე ვითარების გათვალისწინებით, სწორია მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნა, მაგრამ საბედისწერო შეცდომა იქნება, თუ რომელიმე მხარე ამ თემებს ერთმანეთის საპირწონედ წარმოაჩენს. ასეთი მიდგომის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს, რაც შეძლება მოკლე დროში იმგვარი გარემოს ფორმირება, რომელიც ხელს შეუწყობს ძირითადი პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტას.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Вступление</b> .....	25
<b>Вопросы безопасности</b> .....	25
а. Приоритеты Грузии в отношениях с Россией .....	25
б. Проблемы безопасности России .....	26
в. Возможности сотрудничества .....	28
<b>Абхазия и Южная Осетия</b> .....	29
а. Проблемы Грузии .....	29
б. Проблемы России .....	30
в. Возможности сотрудничества .....	31
<b>Вопросы экономики</b> .....	31
а. Динамика экономических процессов .....	31
б. Возможности сотрудничества .....	34
<b>Вопросы гуманитарной и культурной сфер</b> .....	34
а. Отношения между народами и свободное передвижение .....	35
<b>Заключение</b> .....	36



## ВСТУПЛЕНИЕ

После развала Советского Союза, динамика грузино-российских взаимоотношений носила противоречивый характер. Несмотря на попытки каждого нового правительства Грузии урегулировать разногласия, отношения между двумя странами в конечном счете заходили в тупик. Пришедшая к власти в Грузии в результате парламентских выборов 2012 года новая политическая сила также поставила перед собой цель нормализовать отношения с Россией.

Одним из важнейших компонентов внешней политики правительства премьер-министра Бидзины Иванишвили является как раз улучшение отношений с Россией. Можно сказать, что после 1 октября 2012 года в процессе нормализации отношений появилась определенная динамика. Это заметно как на вербальном уровне, так и на осуществленных на практике шагах: на первом же заседании правительства Иванишвили был создан пост спецпредставителя премьер-министра Грузии по вопросам урегулирования отношений с Российской Федерацией (этим шагом новое правительство и его глава подчеркнули важность нормализации отношений с Россией); началась отработка технических вопросов по возвращению на российский рынок грузинских алкогольных и безалкогольных напитков, а также сельскохозяйственной продукции; Тбилиси заявил о своем согласии принять участие в Сочинской Олимпиаде-2014; также примечателен тот факт, что правительство Грузии вносит поправки в закон «Об оккупированных территориях»<sup>1</sup>, что наряду с другими затронет и граждан Российской Федерации. Со своей стороны, в российском внешнеполитическом ведомстве заявляют, что будет рассмотрен вопрос либерализации визового режима для граждан Грузии. В то же время ощущается и то, что официальная риторика стала более коллегиальной с обеих сторон и избавилась от агрессивной тональности; двусторонние переговоры между заместителем министра иностранных дел России Григорием Карасиным и специального представителя премьер-министра Грузии Зураба Абашидзе проходят в мирной и конструктивной обстановке.

Смена власти в Грузии путем выборов и динамика вышеперечисленных процессов порождает новые возможности для грузино-российских отношений, хотя, в том случае, если они будут упущены, не исключено, что нормализация отношений между двумя странами

будет растянута во времени на большой срок. Урегулирование таких болезненных вопросов как восстановление территориальной целостности Грузии и возвращение вынужденно перемещенного населения, наименее ожидаемо в краткосрочный период. Однако, у Тбилиси и Москвы появилась возможность сотрудничества – в вопросах безопасности, экономической и гуманитарной сферах. В краткосрочной перспективе это будет способствовать построению мер доверия и внедрению практики сотрудничества, что в будущем может стать предпосылкой конструктивных отношений.

На фоне напряженных отношений между Грузией и Россией сложно прогнозировать, как будет идти процесс их нормализации. Его успех будет зависеть от различных факторов. Настоящее исследование является попыткой выявить те сферы, в которых существуют потенциальные возможности сотрудничества и выделить те факторы, который мешают процессу нормализации взаимоотношений.

## ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ

### а. Приоритеты Грузии в отношениях с Россией

Несмотря на заметный прогресс в грузино-российских отношениях после парламентских выборов, состоявшихся 1 октября, проблемы безопасности для Грузии по-прежнему не сняты с повестки дня. Согласно социологическим исследованиям, проведенным в ноябре 2012 года, 25% опрошенных заявляют о том, что больше всего они опасаются войны<sup>2</sup>. В соответствии с данными того же исследования, 72% респондентов считают, что Россия представляет собой угрозу для Грузии, хотя 83% поддерживает процесс диалога с Россией; годом ранее на аналогичный вопрос положительно отвечали 73% респондентов<sup>3</sup>. Население Грузии, также как и правящая команда, подходит к этому вопросу рационально. По мнению представителей правительства, начало диалога с Россией является прагматическим решением и основано на таком фундаментальном принципе как обеспечение национальной безопасности страны и стабильности<sup>4</sup>.

Урегулирование грузино-российских взаимоотношений означает для Грузии снижение рисков безопасности. На сегодняшний день, эти две страны фактически находятся в состоянии «прерванной войны», так как не существует твердых гарантий безопасности.

<sup>1</sup> Согласно закону об оккупированных территориях и Уголовному кодексу Грузии, въезд на территорию Абхазии и Южной Осетии граждан иностранных государств с неподконтрольной Тбилиси территории представляет собой уголовное правонарушение и является наказуемым деянием – штрафом или заключением. Российская сторона высказывала недовольство тем, что ее гражданам, которые побывали в Абхазии и Южной Осетии, грозит заключение под стражу или же штраф при въезде на территорию Грузии. Согласно официальным данным министерства внутренних дел Грузии, за период 2009-2012 гг. 48 из 1,085,492 российских визитеров нарушили правовой режим оккупированных территорий. Официальная статистика приведена здесь: [http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevebi/geo/sazgvris%20kvetis%20statistika/2012/vizitorebi\\_04.12-standart.pdf](http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevebi/geo/sazgvris%20kvetis%20statistika/2012/vizitorebi_04.12-standart.pdf)

<sup>2</sup> Национальный опрос IRI в Грузии, 8 февраля 2013 года, см.: <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-first-georgian-national-survey-after-elections>

<sup>3</sup> Национальный опрос IRI в Грузии, 5 января 2012 года, см.: <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-expanded-nationwide-survey-georgian-public-opinion>. На вопрос о том, какая страна представляет наибольшую угрозу Грузии, 51% респондентов назвал Россию – согласно исследованиям Кавказского барометра CRRC в 2011 году, см.: <http://www.crrc.ge/oda>.

<sup>4</sup> „Georgian Defense Minister Irakli Alasania: ‘We Need To Outsmart Russia’“, Radio Libert Radio Free Europe, 27 April 2013. Авторские интервью и личные беседы с представителями властей Грузии.



Несмотря на то, что 12 августа 2008 года соглашением о прекращении огня были завершены боевые действия, Россией до сих пор не выполнены взятые ею на себя обязательства по важнейшим пунктам относительно безопасности Грузии. Если говорить конкретнее, то вооруженные силы России до сих пор не вернулись на довоенные позиции. Напротив, те воинские части, которые принимали участие в боевых действиях против грузинской армии во время августовской войны, остались в Южной Осетии, а также вошли на территорию Абхазии и заняли дополнительные территории<sup>5</sup>. Сегодня численность российских войск намного превышает численность миротворческих сил, которые были размещены в регионе до 2008 года<sup>6</sup>. Россия также не допустила присутствия наблюдательных миссий ОБСЕ и ООН в конфликтных регионах и заблокировала ввод наблюдателей Евросоюза в Абхазию и Южную Осетию<sup>7</sup>.

Вооружение, которое Москва разместила после 2008 года в Абхазии и Южной Осетии, включает в себя наступательные и оборонительные ракетные системы<sup>8</sup>, как, например, размещенные в Южной Осетии реактивные системы залпового огня (РСЗО) «СМЕРЧ», ракетами которой достаточно нескольких минут, чтобы достичь столицы Грузии Тбилиси и которая отличается высокой точностью поражения<sup>9</sup>. Ускоренными темпами осуществляется милитаризация на административных границах Южной Осетии и Абхазии, где Кремль уже завершил строительство военных и пограничных баз и совместно с де-факто правительствами осущест-

<sup>5</sup> Ахалгори (Южная Осетия) и Кодорское ущелье (Абхазия). Количество насильственно переселенных лиц с этих территорий составило приблизительно 7 000 человек.

<sup>6</sup> По состоянию на сегодняшний день в Южной Осетии и Абхазии (в каждом регионе), согласно официальным данным, дислоцировано по 3,700 российских военнослужащих. Однако, по данным западных экспертов и дипломатов, эта цифра колеблется в пределах 4,500-5,500. До 2008 года, трехсторонняя миротворческая миссия СНГ в Южной Осетии включала в себя 500 российских, 500 югоосетинских и 500 грузинских миротворцев. Дополнительную информацию см.: Crisis Group Europe Reports N°183, Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, 7 июля 2007 года.

<sup>7</sup> „Implementation of the Plan of Russian President Dmitry Medvedev and French President Nicolas Sarkozy, August 12, 2008“. См.: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/eb7add059a673d09c32574bf00258898?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/eb7add059a673d09c32574bf00258898?OpenDocument)

<sup>8</sup> Россия за десять месяцев до августовской войны разместила ракетные комплексы «Точка-У» в Абхазии, из которых 10 августа 2008 года был произведен запуск трех касетных ракет в направлении города Поти. Еще 20 ракет было выпущено с территории Северного Кавказа. Размещенные в Южной Осетии комплексы «Точка-У» имеют поражающий радиус в 120 километров. Также в Абхазии размещена оборонительная зенитно-ракетная система С-300. Система этого типа имеет радиус действия в среднем 70-200 км и рассчитана на обнаружение и поражение самолетов, беспилотных аппаратов и вертолетов, а также поражение баллистических ракет. Ираклий Аладшвили, «Точечные цели по всей Грузии для «русской точки», газета «Квириц палитра», 31 января 2011 года.

<sup>9</sup> РСЗО «Смерч» предназначен для уничтожения живой силы, бронетехники, фортификационных сооружений, артиллерийских батарей и целей других типов на дистанции от 20-ти до 90 километров. «Смерч» обладает системой контроля полета ракет, которая способна корректировать траекторию полета ракеты. «Реактивная система залпового огня», [www.geo-army.ge](http://www.geo-army.ge), 24 октября 2012 года. Russia building military bases in separatist S Ossetia - Georgian paper. BBC Monitoring International Reports, February 18, 2009

вляет одностороннюю и незаконную демаркацию<sup>10</sup>. На этом же фоне Москва не собирается подписывать договор о невозобновлении огня с Тбилиси, так как не считает себя стороной конфликта.

Некоторые российские исследователи и аналитики высказывают удивление тем фактом, что Тбилиси не замечает других потенциальных угроз, которые могут идти с юга и делает основной акцент на Россию<sup>11</sup>. В реальности, возможное возобновление вооруженного конфликта в Нагорном Карабахе, в Иране, Сирии или же проникновение радикального ислама, может стать серьезным вызовом безопасности Грузии, однако по прошествии пяти лет после августовской войны страна борется с такими проблемами безопасности, какими являются права на жизнь и безопасное передвижение граждан в конфликтных зонах Грузии и превенция вооруженных инцидентов на административных границах. Соответственно, для Грузии Россия представляется угрозой здесь и сейчас.

С учетом описанной ситуации, решение нового правительства Грузии начать диалог с Россией, прежде всего ставит целью обеспечение безопасности. Именно поэтому, в двусторонних или многосторонних, правительственных или неправительственных форматах Грузия должна четко очертить ответственность России в проблемах безопасности региона и постараться максимально уменьшить риски.

## 6. Проблемы безопасности России

После развала Советского Союза, Российская Федерация проходит болезненный процесс трансформации. На этом пути, параллельно со многими другими проблемами политического, социального или экономического характера, Северный Кавказ остается для страны одним из важнейших вызовов безопасности. Традиционно, у Москвы существовали сложности в обеспечении стабильности этого региона; с этой стороны, исключением не стали и последние два десятилетия. Достаточно привести в качестве примера две военные кампании, осуществленные пост-советской Россией в Чечне.

Несмотря на то, что федеральное правительство неоднократно предпринимало попытки остановить центробежные процессы в регионе, на сегодняшний день на Северном Кавказе по-прежнему остается ряд очагов сопротивления, которые создают жизненно важные угрозы стабильности и долгосрочному миру в регионе. Насколько известно, «традиционный сепаратизм» здесь приобрел элементы борьбы религиозного характера и, в отличие от «этнического сепаратизма»,

<sup>10</sup> В Цхинвале ввели в эксплуатацию комплекс Погрануправления ФСБ России, «ЮГА.ру, 30.06.2012; Российские пограничники продолжают обустройство границы Абхазии и Южной Осетии, Эхо Кавказа, 28.05.2012; «ICG: Russian Military Settling In For Long Haul In Abkhazia», EurasiaNet, 11 April 2013.

<sup>11</sup> Андрей Сушенцов, Николай Силаев, Грузия после выборов и перспективы российско-грузинских отношений, 2012. См.: [http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov\\_MGIMO-Georgia-Report\\_Geo.pdf](http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov_MGIMO-Georgia-Report_Geo.pdf)

не локализован более в только одном конкретном географическом пространстве.

На сегодняшний день из-за терроризма и проводимой против него силовой кампании, Северный Кавказ воспринимается в качестве одной из горячих точек мира. Интересен тот факт, что террористические акты в основном направлены против сотрудников силовых ведомств, государственных служащих и религиозных деятелей. Мирное население региона если и становится жертвой действий террористов, то по случайности, чего нельзя сказать о населении, проживающим за пределами региона. За последние годы терроризм вышел за границы региона и достиг даже столицы федерации. С конца 1990-х гг. во время террористических актов в Москве погибло и было ранено большое число мирных граждан.

Кремль действительно желает и стремится урегулировать проблемы региона. Доказательством этому служат различные инициативы и начинания, как например – создание Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) и назначение представителя президента в регионе. Также можно назвать весьма амбициозный план по созданию «Кавказской силиконовой долины»<sup>12</sup>, которая должна была превратить регион в индустриальный и туристический интер-региональный хаб. Кроме этого, была утверждена также очень масштабная государственная программа<sup>13</sup>, целью которой было заявлено социо-экономическое развитие региона Северного Кавказа. Однако нужно отметить, что до сих пор кардинального изменения ситуации в сторону позитива достичь не удастся. В регионе по-прежнему остаются сложные социальные и экономические условия. Единственное, что наблюдается в результате полученных из центра дотаций и других мероприятий – почти во всех республиках сформировался лояльный по отношению к центру «политический класс», хотя этого и не достаточно для полной интеграции региона в единое государственное пространство России.

В параллельном режиме с этим ощущается недовольство со стороны остального населения России: в последнее время в населении все чаще слышны антикавказские лозунги и ксенофобские высказывания, что хорошо видно на примере популярного лозунга – «Хватит кормить Кавказ!»<sup>14</sup>.

Очевидно, что власти России находятся в сложной ситуации. С одной стороны, они не могут добиться полной стабилизации региона и платят огромные деньги для сохранения статуса кво, большая часть которых бесследно исчезает, а, с другой стороны, растет недовольство у остального населения Федерации, что может вызвать дополнительные проблемы. В конечном

<sup>12</sup> The Moscow News, “Silicon Valley planned for Russia’s North Caucasus”, by Andy Potts; 25.08.2011; <http://themoscownews.com/business/20110825/188956397.html>

<sup>13</sup> News & Information Agency RIA Novosti, “Russia to Lavish \$80 Bln on North Caucasus by 2025”, 13.12.12, <http://en.rian.ru/business/20121213/178135137.html>

<sup>14</sup> Информационно-дискуссионный портал “Newsland”, В” Москве прошел митинг против дотаций Северному Кавказу”; 23.04.2011; <http://newsland.com/news/detail/id/684287/>

счете, все это препятствует формированию в России единого, интегрированного и прочного государства.

Учитывая все вышеперечисленное, становится ясным, что для России жизненно важно существование на южных границах этих территорий стабильных и прогнозируемых соседей. Мир и безопасность на Северном Кавказе очень важны и для приграничных государств, тем более – для Грузии, которая граничит почти со всеми административно-политическими субъектами (за исключением республики Адыгеи).

После приобретения независимости, Грузия сделала несколько попыток вести особую политику в отношении Северного Кавказа<sup>15</sup>. После «революции роз» первая попытка правительства проявить интерес к региону обозначилась в сентябре 2010 года, когда президент Михаил Саакашвили во время своего выступления<sup>16</sup> на Генеральной ассамблее ООН особое место уделил важности региона и формированию региональной политики в этом направлении. Власти Грузии сделали и конкретные шаги. В этом направлении наиболее важным стало упразднение визового режима для северокавказцев (позднее – и для всех граждан Российской Федерации), создание парламентской группы дружбы с республиками Северного Кавказа, создание парламентского комитета по вопросам диаспоры и Кавказа, признание геноцида черкесов, открытие на базе Общественного вещателя русскоязычного телеканала (ПИК) и принятие государственной концепции взаимоотношений с народами Кавказа.

Задействование этой политики, а особенно признание геноцида черкесов и создание телекомпании «Первый Кавказский» вызвало острую реакцию со стороны властей России. Например, председатель комитета по международным отношениям законодательного органа России в ответ на признание геноцида черкесов Грузией отметил, что этим решением власти Грузии преследуют собственные политические цели<sup>17</sup>.

Стоит отметить, что на этот вопрос откликнулось и международное содружество. Например, 16 февраля 2011 года, в отчете, представленном комитету Сената, работающему по вопросам разведки, директор Национальной службы разведки Джеймс Клапер заявил<sup>18</sup>, что наряду с присутствием российских войск в Абхазии и Южной Осетии, напряженности в регионе способствовали также и шаги, сделанные в последнее время Грузией в отношении российских республик Северного Кавказа.

В целом, необходимо отметить, что на фоне существующих и так сложных взаимоотношений между

<sup>15</sup> См: Ивлианэ Хаиндрава, “Кавказский дом по тбилисскому проекту” <http://www.globalaffairs.ru/number/Kavkazskii-dom-po-tbilisskomu-proektu-15469>

<sup>16</sup> Администрация президента Грузии, выступление президента Михаила Саакашвили, 24.09.2010, <http://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News/SpeechesAndStatements?p=5505&i=1>

<sup>17</sup> «Признание геноцида черкесов и реакция в России», «Грузинский институт российских исследований», 2010, <http://girs.org.ge/877/>

<sup>18</sup> U.S. Director of National Intelligence James Clapper, Annual worldwide threat assessment hearing at the Senate Select Committee on Intelligence, 16.02.11, <http://intelligence.senate.gov/110216/dni.pdf>

двумя странами, определенные компоненты кавказской политики Грузии сыграли свою дополнительную конфликтогенную роль. В результате этого, после периода 90-х годов, еще раз попали под угрозу сложившиеся в Грузии на протяжении десятилетий традиции научного и культурного сотрудничества с народами Северного Кавказа, а также усилилось недоверие между Грузией и Россией.

### в. Возможности сотрудничества

Точкой соприкосновения общих интересов в отношении вопросов безопасности между Грузией и Россией можно считать сотрудничество в направлении Северного Кавказа. С одной стороны, данный регион представляет собой источник высокой турбулентности для России, а с другой стороны – для Грузии очень важна стабильность и порядок на территории, граничащей с севера для того, чтобы проблемы не распространились и на грузинские территории.

После смены власти, новая политика Грузии в отношении Северного Кавказа пока не сформировалась окончательно, хотя, уже сделанные шаги указывают на то, что Тбилиси заинтересован в сотрудничестве с Москвой по вопросам усиления мер безопасности в регионе. Первым таким шагом можно считать заявление премьер-министра Бидзины Иванишвили о том, что Грузия примет участие в зимних Олимпийских играх в Сочи в 2014 году. Он подчеркнул, что Грузия поведет себя как «хороший сосед и будет способствовать тому, чтобы Сочинские олимпийские игры были проведены мирно и без какого-либо противостояния»<sup>19</sup>. Вслед за этим, министр обороны Иракий Аласания отметил, что проблемы безопасности, связанные с Сочинской олимпиадой, могут иметь свои последствия и для Грузии и предложил соседним странам объединить усилия в борьбе с терроризмом и сотрудничеством<sup>20</sup>. Позднее, указав на эти вопросы и Владимир Путин. Хотя, пока что ощутимых результатов на этом направлении не видно.

Возможность сотрудничества в данной сфере напоминает движение по замкнутому кругу. Налицо дефицит доверия, в особенности – со стороны российских официальных и экспертных кругов. Важно, чтобы в России поняли, что новые власти Грузии сняли с собственной повестки дня «политические» вопросы северокавказской политики, хотя и оставляют за собой право сохранить сформировавшиеся на протяжении веков гуманитарные связи с народами Северного Кавказа. На определенном этапе перезагрузки грузино-российских отношений и восстановления доверия возможно, что именно сотрудничество в направлении Северного Кавказа станет приоритетной темой в двусторонних отношениях между Грузией и Россией. До того же необхо-

димо и важно восстановление доверия и коммуникация между сторонами по указанной теме.

Создавшаяся на сегодняшний день ситуация не оставляет больших возможностей для сотрудничества по вопросам безопасности между двумя странами. Практически единственной сферой для потенциального сотрудничества остается северокавказское направление. На этом фоне стоит только приветствовать готовность сторон обойти острые политические вопросы и углубить сотрудничество в других сферах. Сотрудничество в направлении экономики и культуры будет способствовать формированию мер доверия между сторонами. Доверие же и сформировавшаяся на различных уровнях практика сотрудничества освободит от «лишнего груза» и даст возможности для большей гибкости в вопросах сотрудничества в сфере безопасности. Перспектива такого сценария развития событий будет способствовать разрыву замкнутого круга и, возможно, окажет позитивное влияние на процесс Женевских дискуссий.

### Рекомендации:

– Россия, в рамках формата Женевских дискуссий, должна взять на себя обязательство неприменения силы и снизить уровень вооружения.

– Россия должна воздерживаться от таких шагов, которые воспринимаются населением Грузии как угроза и которые порождают барьеры в двусторонних отношениях (например, односторонняя и незаконная демаркация).

– В Женевском формате стороны должны договориться о выработке соответствующих форматов безопасности: демилитаризация, подключение международных наблюдателей, обмен информацией и сотрудничество другого типа, что стало бы серьезным вкладом в обеспечение стабильности и безопасности региона.

– Возможно усиление Женевского формата и проведение под его эгидой отдельных тематических встреч между экспертами соответствующих ведомств – по вопросам безопасности.

– Стороны должны сотрудничать по вопросам охраны грузино-российской границы. Обмен информацией и сотрудничество помогли бы сторонам в восстановлении доверия и более эффективном решении вопросов безопасности.

– Параллельно с корректировкой северокавказской политики Грузии, важно понимание Россией роли и возможностей Грузии по генерированию позитивных изменений в регионе.

– Сотрудничество России и Грузии в направлении Северного Кавказа должно включать в себя, наряду с другими вопросами, и сферу культуры и образования.

– Грузия должна стать для северокавказской молодежи одной из возможностей получения современного и качественного образования. Для большей прозрачности, грузинские высшие учебные заведения, в которых будут обучаться северокавказцы, должны будут приглашать профессуру как из западных университетов, так и из российских высших учебных заведений. С целью

<sup>19</sup> Georgia pledges support for Russia's 2014 Olympics, 1 TV, 16 October 2012. <http://1tv.ge/news-view/43094?lang=en>

<sup>20</sup> Министр обороны Грузии: существует угроза терактов против Олимпиады-2014 в Сочи, *Regional Dialogue*, 21.03.2013; Оборонная готовность по всем направлениям, *Эхо Кавказа*, 02.04.2013



предоставления наилучших образовательных продуктов, возможно создание программ двойного диплома, в рамках которых грузинские университеты представят программы, основанные на учебных планах европейских университетов. В то же самое время студенты, имеющие высокую академическую успеваемость, должны иметь возможность продолжения учебы в западных университетах.

## АБХАЗИЯ И ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ

### а. Проблемы Грузии

Те вызовы безопасности, которые стоят перед Грузией, находятся в прямой связи с ее суверенитетом и территориальной целостностью. Признанием независимости Абхазии и Южной Осетии и еще большим усилением военного, политического и экономического контроля над ними, Москва нарушила принцип суверенитета и территориальной целостности Грузии. Соответственно, на этом основании Тбилиси не готов к восстановлению дипломатических отношений с Россией<sup>21</sup>.

Для населения Грузии конфликт в Абхазии и Южной Осетии является эмоциональным и прагматическим вопросом. Под эмоциональной стороной подразумевается, что общество, которое традиционно отождествляется с историческими представлениями, с землей и прочными родственными связями, не может смириться с разрывом этих связей и изгнанием; поэтому вынужденно перемещенные лица с нетерпением ожидают конкретного результата разрешения конфликта – возвращения. Не менее эмоционален настрой и не перемещенного населения: Абхазия и Южная Осетия являются неотъемлемыми частями Грузии и признание их независимыми государствами является нарушением территориальной целостности Грузии. Таков настрой абсолютного большинства населения Грузии.

С точки зрения прагматизма, на далеко не сильной экономике Грузии лежит серьезный груз. Ежемесячная помощь более чем 250 000 ВПЛ<sup>22</sup>, их медицинское обеспечение, жилищные гарантии, доступность образования – это те затраты, которые оплачиваются из бюджета государства уже 20 лет. Нерешенные конфликты тормозят экономическое развитие Грузии, снижают инвестиционную привлекательность и, что главное, представляли и представляют собой серьезный препятствующий фактор в деле строительства государства и консолидации демократии.

В достаточно ограниченном пространстве для маневров, новые власти Грузии преследуют цель осуществлять такую политику, которая отвечает на проблемы абхазов и осетин, и в то же время не противоречит национальным интересам Грузии и ее суверенитету.

<sup>21</sup> Remarks by the Minister of Foreign Affairs of Georgia Maia Panjikidze, Munich Security Conference, MSC, February 1-3, Munich, Germany. [http://mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=50&info\\_id=15930](http://mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=50&info_id=15930)

<sup>22</sup> Официальная статистика правительства Грузии, данные за апрель 2012 года. См.: <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/50>

Тбилиси готов проводить прямые переговоры с де-факто правительствами Абхазии и Южной Осетии, рассмотреть вопрос неприменения силы и другие вопросы безопасности, отказаться от милитаристской и враждебной риторики и обеспечить включенность международного сообщества в конфликтных регионах<sup>23</sup>. Эти подходы уже обозначились на практике. Особенно важно отметить принятую парламентом 7 марта 2013 года «Резолюцию об основных направлениях внешней политики Грузии»<sup>24</sup>. В преамбуле документа указывается, что Грузия остается верна взятому 23 ноября 2010 года президентом Саакашвили обязательству о неприменении силы. Также, Тбилиси отказался от попыток дестабилизации в Гальском районе<sup>25</sup>, начал расследование дел пропавших без вести после войны осетинских граждан<sup>26</sup> и существенно изменил риторику в отношении конфликтных регионов.

Несмотря на изменения в политике правительства Грузии, грузино-абхазский и грузино-осетинский диалог опять-таки наталкивается на серьезные препятствия. Сухуми и Цхинвали рассматривают инициативы, предлагаемые Тбилиси, только лишь в разрезе повышения и укрепления собственного статуса и не могут отделить друг от друга вопросы политического и гуманитарного характера<sup>27</sup>. Естественно, подобные подходы создают тупиковую ситуацию и напряженность. Такое осторожное отношение к новым властям Грузии, предположительно, вызвано тремя основными факторами:

1) Стороны конфликта (Москва, Сухуми, Цхинвали) ждут окончания смены власти в Грузии – выборы президента; создавшаяся в Грузии после октябрьских парламентских выборов ситуация с т.н. коабитацией является беспрецедентным событием как для Грузии, так и для региона в целом. Поэтому, естественно, к этому относятся с определенной осторожностью, как к событию, которое в себе содержит риск стабильности. Этот период дает возможность остальным сторонам конфликта выработать адекватную стратегию в ответ на предложенную со стороны Тбилиси новую политику.

2) До Сочинской Олимпиады Россия не готова даже частично «открыть» Абхазию и Южную Осетию. А это серьезно определяет те действия, которые осуществляют российские пограничные войска и де-факто

<sup>23</sup> Paata Zakareishvili: The New Government of Georgia is a Chance for Russia to Normalize Its Relations with Georgia, PublicDialogues, 20.11.2012. Паата Закареишвили: «Мы начали беспроигрышную игру». <http://www.scribd.com/doc/127149655/> интервью, опубликованное в газете «Резонанс».

<sup>24</sup> Полный текст резолюции см.: **Принятая по обоюдному согласию резолюция по внешней политике** <http://civil.ge/rus/article.php?id=24539>

<sup>25</sup> Crisis Group Europe Report No 224, “Abkhazia: The Long Road to Reconciliation,” 10 April 2013

<sup>26</sup> Monitoring of Investigations into cases of missing persons during and after the August 2008 armed conflict in Georgia, Strasbourg, 29 September 2010. См.: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137#P471\\_102044](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137#P471_102044)

<sup>27</sup> Леонид Тибилев об отношениях с Грузией, Эхо Кавказа, 27.12.2012; Direct bilateral negotiations with Georgia are out of the question, ApsnyPress, 23.10.2012

правительства; имеется в виду попытка трансформировать административную границу в межгосударственную границу и отказ от грузинских инициатив со стороны де факто правительств.

3) Российская Федерация и ее позиция: здесь в первую очередь необходимо учитывать политические цели России в регионе и рычаги, которыми она обладает для воздействия на де факто правительства. Важнейшую роль России в этом процессе отмечают и сами российские исследователи: «абхазский и югоосетинский вопросы без участия России не подлежат разрешению и, с этой точки зрения, отсутствие диалога между Грузией и Россией означает отсутствие перспектив урегулирования конфликтов»<sup>28</sup>.

Попытки правительства Грузии нормализовать грузино-российские взаимоотношения порождают надежду на то, что Россия позволит развиваться грузино-абхазским и грузино-осетинским отношениям и даст возможность сотрудничества по определенным вопросам, что, со своей стороны, поможет России создать себе имидж ответственного игрока. В противном случае, ей будет сложно выполнять роль конструктивного партнера в процессе диалога с Грузией. В краткосрочной перспективе, в России придется проанализировать и задуматься над тем, что, с одной стороны, безусловная поддержка де факто режимов и, с другой стороны, углубление процесса диалога с Грузией являются несомненно совместимыми политическими проектами.

## 6. Проблемы России

После признания независимости Абхазии и Южной Осетии, Россия резко усилила свой политико-экономический и военный контроль над ними. Кроме укрепления своих позиций на Кавказе и демонстрации силы, этим признанием Россия добавила себе же серьезные проблемы. Не исключено, что лозунг «Хватит кормить Кавказ!» распространится также на Абхазию и Южную Осетию.

Согласно различным мнениям, после российско-грузинской войны, нестабильность на Северном Кавказе еще более углубилась<sup>29</sup>. Стоит отметить, что наиболее всего обострилась ситуация именно в Ингушетии, которая имеет территориальные претензии к Северной Осетии. Стоит учесть и заявление башкирского националистического движения, в котором говорится, что на фоне поддержки независимости абхазов и осетин, Москва игнорирует требования башкирского народа<sup>30</sup>. Одностороннее признание независимости Абхазии и Южной Осетии усилило националистиче-

ский дискурс на Северном Кавказе, где у различных национальных и этнических групп может возникнуть чувство того, что изменение региональных границ возможно на практике<sup>31</sup>.

Абхазия и Южная Осетия становятся все более интегрированными в российское экономическое пространство. Кроме того, что у большей части местного населения уже есть российские паспорта, администрация Абхазии и Южной Осетии получает прямое финансирование от министерства финансов России, так как если бы они являлись составляющими частями Российской Федерации<sup>32</sup>. Жители Абхазии и Южной Осетии могут принимать участие в парламентских выборах и выборах президента России. Парадоксально, когда де факто президент Абхазии принимает участие в выборах президента России как гражданин России и призывает абхазское население отдать голос за Владимира Путина<sup>33</sup>.

С финансовой точки зрения, Абхазия и Южная Осетия являются «черными дырами» бюджета России. За период 2008-2012 гг. Кремль выделил Южной Осетии приблизительно 35.25 миллиардов рублей (более одного миллиарда долларов США), а Абхазии – 16 миллиардов рублей (около 500 миллионов долларов США)<sup>34</sup>. В течение 2013-2015 годов Кремль обещает Южной Осетии дополнительно выделить 20.5 миллиардов (около 700 миллионов долларов США), и Абхазии – 30 миллиардов (около 900 миллионов долларов США)<sup>35</sup>. Финансовая помощь, выделенная из федерального бюджета России, составила в 2012 году 85% от всего бюджета Южной Осетии, и 70% от бюджета Абхазии<sup>36</sup>.

Эти регионы постепенно становятся все больше похожими на республики Северного Кавказа, которые своим политическим и экономическим существованием зависят от федерального центра. Например, в сравнении с Ингушетией, Южная Осетия находится в намного лучших условиях. В 2010 году бюджет Ингушетии, который на 89% финансируется из федерального бюджета, в три раза превышал бюджет Южной Осетии,

<sup>31</sup> Kuchins, A, Malarkey, M. and Markedonov, S. The North Caucasus: Russia's Volatile Frontier, Center for Strategic and International Studies, March 2011; Crisis Group Europe Report No 220, *The North Caucasus: The Challenges of Integration (I), Ethnicity and Conflict*, 19 October 2012

<sup>32</sup> «Высказывания А.Г. Силуанова информационным агентствам по итогам подписания соглашений между Министерством финансов РФ и Министерствами финансов Республики Абхазия и Республики Южная Осетия». Министерство финансов Российской Федерации, 2009, 17 марта

<sup>33</sup> Президент Анкваб выбирает президента России, Newsland.ru, 03.05.2012

<sup>34</sup> Crisis Group Europe Report No 205, *South Ossetia – The Burden of Recognition*, 7 June 2010; Crisis Group Europe Report No 224, *Abkhazia: The Long Road to Reconciliation*, 10 April 2013

<sup>35</sup> Аналитическое распределение изменения объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2012 год по государственным программам Российской Федерации (Федеральный закон от 5 июня 2012 г. № 48-ФЗ [http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/); Crisis Group Abkhazia report

<sup>36</sup> В Южной Осетии принят бюджет с дефицитом более 500 млн рублей, Кавказский узел, 28.12.2011. Crisis Group Europe Report No 224, *Abkhazia: The Long Road to Reconciliation*, 10 April 2013

<sup>28</sup> Андрей Сушенцов, Николай Силаев, Грузия после выборов и перспективы российско-грузинских отношений, 2012. См.: [http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov\\_MGIMO-Georgia-Report\\_Geo.pdf](http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov_MGIMO-Georgia-Report_Geo.pdf)

<sup>29</sup> Violence in the North Caucasus, Summer 2010: Not Just a Chechen Conflict, Center for Strategic and International Studies; Kuchins, A, Malarkey, M. and Markedonov, S. The North Caucasus: Russia's Volatile Frontier, Center for Strategic and International Studies, March 2011.

<sup>30</sup> „В Башкирии требуют от Кремля обеспечить право коренного народа республики на самоопределение“, РИА Новый Регион , 05.09.2008



несмотря на то, что население Ингушетии в 10 раз превышает по численности население Южной Осетии<sup>37</sup>.

Для России не менее важны вызовы безопасности, которые могут проистекать с территории Абхазии, в особенности – перед Сочинской Олимпиадой. Национальный анти-террористический комитет России 10 мая 2010 года распространил информацию о том, что в Абхазии обнаружено большое количество вооружения, которое ввез Доку Умаров с целью сорвать Олимпиаду. Анти-террористический комитет также заявил, что оружие было обнаружено во время осуществленных против «абхазского джамаата» спецмероприятий. Как утверждает комитет, в результате спецоперации был задержан руководитель «абхазского джамаата» – подразделения Имарата Кавказа Рустан Гицба и еще два члена Имарата Кавказа<sup>38</sup>.

Несмотря на то, что абхазское общество не выделяется религиозностью и мусульманское население достаточно малочисленно, де факто правительство уже говорит о возможном распространении радикального ислама<sup>39</sup>. О существующих между Абхазией и Имаратом Кавказа связях говорят и представители российских спецслужб<sup>40</sup>. Сестра задержанного Гицба являлась женой Шамиля Басаева, который имел свою базу в Абхазии<sup>41</sup>. По данным российских масс-медиа, в 2006-2007 годах многие северокавказские экстремисты проходили тренировки в Абхазии<sup>42</sup>, а в 2005 году именно в Абхазии были задержаны несколько подозреваемых в террористическом акте, осуществленном в Нальчике. Ответственность за этот террористический акт, в котором погибло 12 полицейских и 12 гражданских лиц, взял на себя Шамиль Басаев<sup>43</sup>.

По мнению экспертов, «Сочинская Олимпиада станет хорошей возможностью для кавказских экстремистов продемонстрировать свою значимость»<sup>44</sup>. Поэтому, грузино-российское сотрудничество до Сочинской Олимпиады, может выполнить продуктивную роль по обеспечению безопасности Олимпиады.

## в. Возможности сотрудничества

Неурегулированные конфликты создают серьезные проблемы безопасности Грузии и России, экономическому развитию и международному имиджу. Полити-

ческая конфронтация и манипуляция статусом Абхазии и Южной Осетии со стороны России только затягивает переговорный процесс и возможности сотрудничества между двумя странами. Соответственно, в интересах обеих сторон серьезно приступить к процессу, углубить диалог и осуществлять добросовестные переговоры по жизненно важным вопросам, в том числе – в формате Женевских переговоров.

### Рекомендации:

– До начала зимней Сочинской Олимпиады начать сотрудничество по вопросам безопасности, возможно, с обмена информацией. В случае необходимости, возможно задействование механизма горячей линии.

– Правительство Грузии должно продолжить политику «маленьких шагов» в направлении Абхазии и Южной Осетии, которые подразумевают урегулирование локальных проблем. Этими шагами являются: вопрос поиска без вести пропавших, подача газа в Ахалгорский район, помощь абхамам и осетинам в получении образования за рубежом, улучшение социального и экономического положения населения, проживающего вокруг административной границы и т.д.

– Россия, если она хочет показать Грузии свою реальную заинтересованность в стабильности и безопасности региона, должна послать четкий мессидж абхамам и осетинам с тем, чтобы они включились в прямые переговоры с Тбилиси.

– Москва, Сухуми и Цхинвали должны предоставить возможность обеспечения свободы передвижения через административную границу.

– Параллельно с умеренной политикой правительства Грузии, Россия должна прекратить поддержку политики признания на международной арене.

– Наряду с прекращением политики признания, необходимо прекратить качественный рост легитимации этих образований, а также оформление дополнительных «межгосударственных» договоров. Вместе с этим, необходимо прекратить процесс так называемой «бордеризации».

## ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

### а. Динамика экономических процессов

В составе бывшего Советского Союза Грузия не рассматривалась в качестве отдельной экономической единицы, напротив, она являлась неотделимой частью экономической системы единого Советского Союза. Если говорить более конкретно, то Грузия представляла собой часть Закавказского экономического региона<sup>45</sup>. После развала Советского Союза, каждой стране пришлось начать поиск новых рынков для собственной продукции<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Закавказский экономический район. Экономико-географический очерк. под ред. А.А. Адамеску, и Е.Д. Силаева. Москва, «Наука», 1973.г

<sup>46</sup> Vladimer Papava. "Necroeconomics – the Theory of Post-Communist Transformation of an Economy." International Journal of Social Economics, 2002, Vol. 29, No. 9/10: Vladimer Papava. Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism. New York, Universe, 2005.

<sup>37</sup> Crisis Group Europe Report N°205, *South Ossetia – The Burden of Recognition*, 7 June 2010

<sup>38</sup> Спецслужбы РФ и Абхазии сорвали планы боевиков провести теракты в Сочи. Не исключают грузинский след, NEWSru.com, 10.05.2012; В Абхазии обнаружен арсенал «абхазского джамаата», Вестник Кавказа, 24.05.2012.

<sup>39</sup> Crisis Group Europe Report No 224, "Abkhazia: The Long Road to Reconciliation," 10 April 2013

<sup>40</sup> Среди арестованных в Абхазии боевиков есть россиянин, сообщает НАК, РИА Новости 10.05.2012

<sup>41</sup> Из Олимпийских игр исключили стрельбу из гранатометов, Газета «Коммерсантъ», №83 (4868), 11.05.2012

<sup>42</sup> В Карачаево-Черкесии оглашен приговор 29 боевикам, РИА Новости, 18.10.2011

<sup>43</sup> Dozens die as Russian city raided, BBC, 13.10.2005; Shamil Basayev: 'Nalchik attacked by 217 Mujahideen, Kavkaz Center, 17.10.2005.

<sup>44</sup> Andrey Malashenko, Kremlin's Violent Underbelly, The Moscow Times, 29 July 2009.

На обломках Советского Союза был создан Союз Независимых Государств, в котором объединились все бывшие союзные республики, кроме стран Прибалтики<sup>47</sup>. Дееспособность этой организации после российско-грузинского конфликта в августе 2008 года еще больше встала под сомнение. После войны Грузия вышла из этого объединения. Более малочисленное по сравнению с советским экономическим пространством объединение потеряло еще одного своего члена. Несмотря на договора, заключенные в рамках СНГ и объявленной политики кооперации, эта организация не смогла избежать военного противостояния между странами-членами СНГ, из-за чего ее экономические и политические функции опять-таки еще более встали под сомнение<sup>48</sup>.

Несмотря на конфликт и ограничение импорта грузинского вина и минеральных вод<sup>49</sup>, экономические отношения между Грузией и Россией не прерывались. Согласно данным за первый квартал 2013 года, Россия по-прежнему являлась одним из крупнейших торговых партнеров Грузии. 2,4% от экспорта грузинских товаров приходилось на Россию, а 7,4% от импорта в Грузию составляли товары из России<sup>50</sup>. Также нужно отметить, что до войны, в 2005 году, поставки грузинских товаров в Россию составляли 17,8% от всего экспорта, а продукция из России, соответственно – 15,4% от всего импорта. Кроме этого, общий экспорт из Грузии за период с 2005 года по 2012 год вырос на 174%, а импорт за соответствующий период – вырос на 215%. Эти данные ясно показывают, что использование Россией экономических санкций, направленных против Грузии, способствовали тому, что грузинские производители начали искать новые рынки сбыта, а продукция, произведенная в самой России, была замещена продукцией других стран-конкурентов.

Также необходимо отметить, что Грузия, наряду с другими бывшими советскими республиками, стала импортером рабочей силы в Российскую Федерацию. Если в 2005 году из Российской Федерации в Грузию было переведено денежных переводов на сумму в 240 миллионов долларов США, то в 2012 году этот показатель превысил сумму в 747 миллионов долларов США<sup>51</sup>. Соответственно, ужесточение визового режима для граждан Грузии не оказало негативного влияния на этот показатель. Эти данные ясно показывают, что доходы грузин, проживающих в России, выросли, в результате чего выросли и объемы перечисляемых в Грузию денежных переводов.

<sup>47</sup> Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in The Caucasus and Central Asia, Gary K. Bertsch, Cassidy Craft, Scott A. Jones, and Michael Beck, eds. New York: Routledge, 2000; Dov Lynch. Engaging Eurasia's Separatist States. Unresolved Conflicts and De Facto States. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004.

<sup>48</sup> Stephen Blank. "Russia Pressures CIS Members to Approve its Policies". CACI Analyst, 2008, October 01

<sup>49</sup> Robert Parsons. "Russia/Georgia: Russia Impounds Georgian Mineral Water". Radio Free Europe / Radio Liberty, 2006, April 19

<sup>50</sup> "Georgian Exports by Countries, 2013. External Economic relations". Department of Statistics Under Ministry of Economic Development of Georgia

<sup>51</sup> "Workers' Remittances by Major Partner Countries". Money transfers by Countries, National Bank Of Georgia

Идея возрождения Российской империи является целью многих российских политиков<sup>52</sup>. Одним из множества различных путей достижения этой цели является концепция «либеральной империи», которую первым озвучил руководитель Газпрома Анатолий Чубайс<sup>53</sup>. Подобные концепции имелись в разные периоды истории и у других больших государств мира. Концепция «либеральной империи» предполагает использование не силовых, а экономических рычагов и средств для расширения сфер влияния на соседние государства и регионы<sup>54</sup>.

Воплощение концепции «либеральной империи» на Южном Кавказе началось с Армении. В 2002 году между Арменией и Российской Федерацией был оформлен договор «имущество за долги»<sup>55</sup>, в соответствии с которым армянское государство передало часть предприятий в счет погашения долгов российским государственным предприятиям. В числе других предприятий стоит отметить армянскую железную дорогу, которая была передана на 30 лет в управление российской государственной железной дороге (РЖД), с правом последующей пролонгации этого договора на 20 лет. На базе этой железной дороги была основана компания «Южно-Кавказская железная дорога» (ЮКЖД)<sup>56</sup>. На сегодняшний день самым большим влиянием на экономику Армении обладает Россия, чем в этой стране с успехом осуществлена концепция «либеральной империи»<sup>57</sup>. Однако в общем, только лишь с использованием армянского участка железной дороги выполнить функцию «Южно-Кавказской железной дороги» невозможно. Для этого необходимо подключение и грузинской железной дороги, включая и ее абхазский участок. В этом отношении стоит отметить, что еще в 2009 году между де факто правительством Абхазии и Российской Федерацией проводились переговоры относительно передачи абхазской железной дороги в аренду России, взамен чего Россия обещала выделить два миллиарда рублей. В 2010 году Российская Федерация выделила де факто правительству Абхазии целевой кредит для реабилитации абхазской железной дороги на сумму в два миллиарда рублей, хотя сам точный статус железной дороги после выделения этого кредита нам не известен. Одной из стратегических целей России в регионе является осуществление контроля над железнодорожной магистралью Южного Кавказа, что она и пытается поэтапно реализовать.

Проведение экономических интересов России в Гру-

<sup>52</sup> (Karen Dawisha. "Imperialism, Dependence, and Interdependence in the Eurasian Space". In Adeed Dawisha, and Karen Dawisha, eds., The Making of Foreign Policy in Russia and The New States of Eurasia. Armonk, M. E. Sharpe, 1995

<sup>53</sup> Анатолий Чубайс. "Миссия России в XXI веке". Независимая газета, 2003, 1 октября.

<sup>54</sup> (Keith Crane, D. J. Peterson, and Olga Olikier. "Russian Investment in the Commonwealth of Independent States". Eurasian Geography and Economics, 2005, Vol. 46, No. 6

<sup>55</sup> Haroutiun Khachatryan. "Russian Moves in Caucasus Energy and Power Sectors could have Geopolitical Impact". Eurasia Insight. Eurasianet, 2003, September 25

<sup>56</sup> "Южно-Кавказская железная дорога приступила к работе". Информационный портал РЖД-Партнер, 2008, 3 июня.

<sup>57</sup> Гайдз Минасян. "Армения, российский форпост на Кавказе?". Russie.Nei.Visions, 2008, No. 27, февраль, сс. 9-10

зии началось еще в период правительства Эдуарда Шеварднадзе. В 2003 году российская компания ИНТЕР РАО ЕЭС приобрела тогдашнего монополиста – тбилисскую энергораспределительную компанию АО «Теласи»<sup>58</sup>.

Также особый интерес представляет для России осуществление контроля над газопроводом, по которому подается газ из России в Армению. Начатые между Газпромом и Грузией переговоры по продаже-покупке этого газопровода<sup>59</sup> не увенчались успехом только лишь в результате вмешательства Вашингтона. После того, как эта сделка была сорвана, Россия почти немедленно наказала Грузию, ограничив импорт грузинского вина и минеральных вод<sup>60</sup>.

Исключением не является и банковская сфера. В 2004 году российский «Внешторгбанк» приобрел контрольный пакет армянского «Армсбербанка»<sup>61</sup>. На следующий год «Внешторгбанк» приобрел третий по величине в Грузии «Грузинский объединенный банк»<sup>62</sup> (в настоящее время – ВТБ-банк), в результате чего произошла его национализация российским государством. Также часть акций крупнейшего в Грузии золотого месторождения и перерабатывающего предприятия приобрела российская группа «Промышленные инвесторы»<sup>63</sup>. Стоит отметить и тот факт, что большая часть российских компаний-инвесторов, представленных в Грузии, являются государственной собственностью Российской Федерации, что еще больше усиливает позиции «либеральной империи» в Грузии.

Перечисленное является лишь частью российских инвестиций, осуществленных в Грузии. Из них ряд компаний-покупателей зарегистрирован в оффшорных зонах и зачастую выявить их реальных собственников невозможно, либо очень сложно.

Присоединение к «либеральной империи» Армении и Грузии дает возможность России проводить подобную политику и в отношении Азербайджана, который, в отличие от Грузии и Армении, достаточно богат углеводородными ресурсами. Кроме контроля над Азербайджаном, Россия этим достигает еще двух целей: выходит на прямое сообщение с Ираном и перекрывает альтернативный России южный транзитный коридор из богатой энергоресурсами Средней Азии в направлении Западной Европы<sup>64</sup>. Эти последние две

цели с экономической точки зрения представляют собой намного большую ценность, чем экономический потенциал отдельно взятого Закавказья.

Концепция «либеральной империи» находится в корреляции с ее второй целью – созданием «энергетической империи»<sup>65</sup>. Экономика Российской Федерации напрямую зависит от ее энергоносителей и мировых цен на них. Также одним из основных рычагов влияния на Европу является безопасность поставок этих энергоресурсов<sup>66</sup>. Интересно отметить, что интересы России, Армении и Ирана на Южном Кавказе пересекаются и находятся в определенном противостоянии с южно-кавказским коридором Восток-Запад и с потребителями этих ресурсов<sup>67</sup>. Россия воспринимает южные трубопроводы в качестве прямого вызова своим интересам. Явным доказательством этому служит атака российских бомбардировщиков в августе 2008 года на проходящие по территории Грузии трубопроводы ВТС (Баку-Тбилиси-Джейхан). Была осуществлена бомбардировка трубопровода так называемым поперечным методом (Bracket Bombings), более 60-ти авиабомб были сброшены с правой и левой сторон трубопровода, на том его участке, который располагался в достаточном отдалении от территории конфликта<sup>68</sup>. Этим Россия показала, что в случае необходимости, она готова вывести из строя трубопроводы, используя военные методы.

Трубопроводы, пролегающие на территории стран Южного Кавказа Россия воспринимает в качестве альтернативного средства поставок энергоресурсов из стран Центральной Азии. Это восприятие является плодом российской политики и не соответствует экономическим реалиям. Объемы нефти, перекачиваемой по южному коридору, составляют лишь 10% от объемов российского нефтяного экспорта, а в случае с газом – всего лишь 2%<sup>69</sup>. Соответственно, разговоры об альтернативных трубопроводах являются преувеличением. Исходя из пропускной способности трубопроводов Южного Кавказа, они не могут представлять собой альтернативу российским трубопроводам, а всего лишь балансируют их и в случае технических или же других неполадок усиливают безопасность поставок энергоресурсов. Необходима большая координация в отношении производства энергоресурсов, их транспортировки и потребления со стороны включенных субъектов региона, что покажет необходимость существования таких систем. Российское восприятие трубопроводов в

<sup>58</sup> Tea Гуларидзе. «Чубайса в Тбилиси встретили акциями протеста». Civil Georgia, 2003, 7 августа. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=3014&search=Tea%20Гуларидзе>.

<sup>59</sup> Дмитрий Коптюбенко. «Газпрому» договорился с Грузией». РосБизнесКонсалтинг, 2005, 29 декабря.

<sup>60</sup> Естественно, что введение Россией эмбарго на грузинскую продукцию было вызвано не только указанными вопросами.

<sup>61</sup> «Внешторгбанк» приобрел контрольный пакет акций «Армсбербанка». Ведомости, 2004, 24 марта.

<sup>62</sup> «Внешторгбанк» приобрел контрольный пакет акций «Армсбербанка». Ведомости, 2004, 24 марта.

<sup>63</sup> «Активы Маднеули перешли к российской группе Промышленные инвесторы». Альфа-Металл, 2005, 7 ноября.

<sup>64</sup> Steve LeVin. *The Oil and the Glory: The Pursuit of Empire and Fortune on the Caspian Sea*. New York: Random House 2007; Alexander Rondeli. «Pipelines and Security Dynamics in the Caucasus». Insight Turkey, 2002, Vol. 4, No 1; Mamuka Tsereteli.

«Beyond Georgia: Russia's Strategic Interests in Eurasia». Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 2008, June 11

<sup>65</sup> Fiona Hill. *Energy Empire: Oil, Gas and Russia's Revival*. London: The Foreign Policy Centre, 2004

<sup>66</sup> Janusz Bugajski. *Expanding Eurasia: Russia's European Ambitions*. Washington, D.C.: The CSIS Press, 2008.

<sup>67</sup> Svante E. Cornell. «Iran and the Caucasus: The Triumph of Pragmatism over Ideology». *Global Dialogue*, 2001, Vol. 2, No. 3, pp. 85-88; Robert O. Freedman. «Russia and Iran: A Tactical Alliance». *SAIS Review of International Affairs*, 1997, Vol. XVII, No. 2.

<sup>68</sup> Alexander Jackson. «IA Forum Interview: Vladimer Papava», International Affairs Forum, 2008, August 14

<sup>69</sup> Vladimer Papava, Sabit Bagirov, Leonid Grigoriev, Wojciech Paczynski, Marcel Salikhov, and Micheil Tokmazishvil. *Energy Trade and Cooperation Between the EU and CIS Countries*. CASE Network Reports, No. 83. Warsaw: CASECenter for Social and Economic Research, 2009



качестве «альтернативных» должно измениться на парадигму «гармонизации»<sup>70</sup>. Это предполагает принципиально новое осознание и восприятие этого вопроса. С использованием этого подхода южные трубопроводы перестают быть противостоящим российским интересам элементом, но и наоборот, в случае повреждения или других технических причин остановки какого-либо из российских трубопроводов, южный трубопроводы смогут за счет даже низких объемов обеспечить непрерывные поставки потребителям в рамках своих пропускных способностей.

### 6. Возможности сотрудничества

С учетом того, что Грузия и Россия во время Советского Союза входили в единое экономическое пространство, у бизнес-сотрудничества этих двух государств есть меньше препятствий и больше перспектив для развития, чем с другими странами не пост-советского пространства. Имеются в виду старые деловые и личные контакты, которые существуют между старыми советскими предприятиями. Новая бизнес-элита, в основном представлена как в России, так и в Грузии именно этим сообществом. Поэтому их контакты и знание экономических возможностей друг друга априори упрощает наши экономические взаимоотношения, в то время как для аналогичных отношений и действий с другими странами необходимы переговоры разного уровня, между торговыми палатами, на государственном, и на индивидуальном уровнях. Тут же стоит отметить, что в результате российского эмбарго, грузинский экспорт перестроился и диверсифицировал поставки в другие страны и вывоз вина и минеральных вод в Россию больше не представляет собой вопрос первостепенной важности для грузинских экспортеров, к чему зачастую апеллировали российские эксперты. Более того, согласно их же заявлениям, эта ниша в России уже частично заполнена аналогичной продукцией из других стран. Закрытие российского рынка для грузинских компаний, в определенном смысле сыграло свою роль в повышении качества их продукции. При поиске новых рынков грузинские компании улучшили существовавшие производственные методы и повысили требования к качеству продукции, а также внедрили и развили новые возможности своих предприятий.

Добиться урегулирования вышеперечисленных вопросов представляется сложным без упрощения визового режима, так как современные бизнес-отношения невозможны без частых поездок и визитов, и постоянных контактов. В этом случае разрешение политических вопросов должно стать стимулом обновления экономических взаимоотношений, а не наоборот.

### Рекомендации:

- Облегчение визового режима со стороны Российской Федерации;
- Упрощение экспортно-импортного режима и снятие ограничений между Россией и Грузией;
- С целью углубления экономических взаимоотношений, перенос акцентов на сотрудничество частного сектора обеих стран со стороны государственных комиссий и ведомств. Россия и Грузия руководствуются моделью рыночных отношений и ярким доказательством этому станет независимое сотрудничество частных предпринимателей без вмешательства государства;
- Отмена количественного ограничения на импорт грузинского вина, минеральных вод и другой продукции и вернуть эти вопросы рыночной экономике. В случае перенасыщения рынка импортом, российский потребитель просто перестанет приобретать излишнюю продукцию;
- Выработка новых подходов с Россией по отношению к южнокавказским трубопроводам. Изменение восприятия указанных трубопроводов как альтернативных и их восприятие как трубопроводов, исполняющих балансирующую, системную функцию.
- Поиск новых возможностей не только для грузинского, но и российского рынков, что станет стимулом для роста экспорта их продукции и новых прибыльных инвестиционных проектов.

## ВОПРОСЫ ГУМАНИТАРНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ СФЕР

После того, как Тбилиси и Москва зафиксировали политическую волю к нормализации взаимоотношений, обе стороны оговорились с существованием «красных линий» и с тем, что во время диалога стороны не будут их пересекать<sup>71</sup>. «Мы пришли к соглашению о том, что не можем придти к соглашению по определенным темам. Для начала мы определили для разговора вопросы торговых, гуманитарно-культурных отношений и тему восстановления регулярного авиационного сообщения», – заявил Зураб Абашидзе после первой встречи с Григорием Карасиным<sup>72</sup>.

В действительности, культурные взаимоотношения никогда не были проблематичными. Даже после 2008 года, деятели культурной сферы России часто посещали Грузию. Хотя, такие вопросы, как правило, регулировались по коммерческому или корпоративному принципу, без вмешательства государства. Считаем, что либерализация визового режима автоматически вызовет расширение отношений в этом направлении.

<sup>70</sup> Vladimer Papava, and Michael Tokmazishvili. "Pipeline Harmonization Instead of Alternative Pipelines: Why the Pipeline "Cold War" Needs to End." Azerbaijan in the World. The Electronic Publication of Azerbaijan Diplomatic Academy, 2008, Vol. I, No. 10, June 15; Vladimer Papava. "Russian Energy Politics and the EU: How to Change the Paradigm." Caucasian Review of International Affairs, 2010, Vol. 4 (2)

<sup>71</sup> PM Appoints Special Envoy for Relations with Russia, Civil Georgia, 16/07/2012.

<sup>72</sup> Зураб Абашидзе: «Мы пришли к соглашению о том, что не приходим к согласию по определенным темам», Front News, 14 декабря 2012 года.



## а. Отношения между народами и свободное передвижение

Учитывая исторические и географические обстоятельства, в интересы обеих стран входит существование лучших отношений между народами и свободное передвижение. Несмотря на то, что в настоящее время между двумя странами нет дипломатических отношений, тем не менее возможно принятие соответствующих мер в этом направлении. Одностороннее решение об упрощении визового режима для граждан России, принятое правительством Михаила Саакашвили, представляет собой яркий пример прагматического видения этого вопроса.

В нижеприведенных статистических данных<sup>73</sup> отмечается явный рост количества российских граждан, пересекающих границу Грузии. в 2011 и в 2012 годах этот показатель почти удвоился.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
88538	91361	114459	127937	170584	278458	508513

В ответ на упрощение визового режима для граждан России с стороны Грузии, 2 марта 2012 года Москва заявила<sup>74</sup>, что она готова сделать ответный шаг, хотя при этом призвала Тбилиси пересмотреть закон об оккупированных территориях. Позднее, 12 апреля 2012 года, министерство иностранных дел Российской Федерации рекомендовало<sup>75</sup> своим гражданам воздержаться от посещения Грузии по причине «отсутствия условий безопасности» для них в этой стране.

После второго раунда «неофициальных контактов» представителей Грузии и Российской Федерации, который состоялся 1 марта 2013 года в городе Прага, российская сторона подтвердила<sup>76</sup>, что со стороны Российской Федерации вопрос упрощения визового режима в рамках встречи был рассмотрен. Детали пока что неизвестны, хотя, судя по всему, упрощение визового режима коснется только лишь некоторых категорий грузинских граждан.

Наверное, не было случайностью и то, что непосредственно перед пражской встречей государственный министр по вопросам реинтеграции Паата Закареишвили сделал заявление о проекте законодательных поправок, согласно которым, граждане иностранных государств, которые впервые въехали в Абхазию и Южную Осетию со стороны границы, неконтролируемой

грузинской стороной, больше не будут подвергаться преследованию в соответствии с уголовным Кодексом Грузии.

Стоит отметить, что упрощенный визовый режим имеет особую практическую важность для северокавказцев. С одной стороны, это является хорошей возможностью для мусульманских паломников выезжать на хадж в Мекку через территорию Грузии. Для них это является достаточно экономичной возможностью, так как связано с меньшими финансовыми затратами. Например, всего через две недели после упрощения визового режима, в ноябре 2011 года, приблизительно 2300 северокавказских паломников пересекли грузинскую границу<sup>77</sup> и отправились в Саудовскую Аравию.

С другой стороны, нужно отметить близкие отношения северокавказцев с проживающими в Панкисском ущелье Грузии этническими кистинцами и чеченскими беженцами. Открытая граница дает им больше возможностей для поддержания отношений и сообщению.

Вопрос свободного передвижения для граждан Грузии содержит в себе два направления. Это российско-грузинская граница и административная граница с Абхазией и Южной Осетией.

Москва ввела визовый режим с Грузией в 2000 году. После же 2008 года гражданам Грузии стало практически невозможным попасть на территорию России, в то время как Грузия после августовской войны отменила визовый режим для граждан России.

В то же время, для граждан Грузии является не менее важным вопрос свободного передвижения через административную границу с конфликтными регионами. Хотя пограничные войска ФСБ России и дислоцированы в конфликтных регионах с 2009 года, однако, начиная с 2011 года они начали активный процесс укрепления этой границы и ужесточение ее пересечения. На административной границе с Южной Осетией расположено 16 российских пограничных контрольно-пропускных постов и 1200 пограничников, до 100 наблюдательных постов, множество наблюдательных вышек, которые заметны и невооруженным глазом<sup>78</sup>. В 2012 году российскими пограничниками был задержан 301 гражданин Грузии, в основном, местные жители, что, по сравнению с показателем предыдущего года, больше на 42%<sup>79</sup>. Соответственно, чувство безопасности у граждан Грузии, проживающих в конфликтной зоне, находится на очень низком уровне. Желание местного населения, чтобы административная граница была открыта и им была дана возможность свободного передвижения – игнорируется.

<sup>73</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს საზღვარზე გადაადგილებულ ვიზიტორთა სტატისტიკური მონაცემები, 2013 წლის აპრილი, [http://www.police.ge/uploads/pdf/visitorebi\\_02.13\\_bolo.pdf](http://www.police.ge/uploads/pdf/visitorebi_02.13_bolo.pdf)

<sup>74</sup> МИД России, Заявление официального представителя МИД России А.К.Лукашевича, 02.03.2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newslines/BFDFE9E7F4E4839442579B5005AEA07](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/BFDFE9E7F4E4839442579B5005AEA07)

<sup>75</sup> МИД России, Сообщение для сми о преследованиях в Грузии граждан России, 12.04.2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newslines/717900100502606D442579DE00467CE2](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/717900100502606D442579DE00467CE2)

<sup>76</sup> МИД России, Сообщение для сми О встрече статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина со специальным представителем Премьер-министра Грузии по вопросам отношений с Россией З.Абашидзе, 02.03.2013, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newslines/9CDA548E676130E744257B22001F9C76](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/9CDA548E676130E744257B22001F9C76)

<sup>77</sup> ИА REGNUM, Погрануправление: грузинскую границу пересекли 2300 паломников, 15.11.2010, <http://www.regnum.ru/news/polit/1346445.html>

<sup>78</sup> <http://www.yuga.ru/news/266200/>; данные автора.

<sup>79</sup> Данные министерства внутренних дел, авторская корреспонденция. Например, 26 марта, российскими пограничниками по обвинению в незаконном пересечении границы в 100 метрах от собственного дома был задержан местный житель 18-ти лет. Житель грузинского села задержан у административной границы с Цхинвальским регионом, Новости-Грузия, 27.03.2013

Особенно возмутительно, что на фоне нормализации грузино-российских отношений, продолжается односторонняя демаркация административной границы<sup>80</sup>, что вызовет серьезные разногласия между сторонами и, возможно, приостановит процесс нормализации. Процесс демаркации особенно интенсивно осуществлялся в апреле-мае 2013 года. В одном из случаев, линия разделительной колючей проволоки была выдвинута на 120-150 метров вглубь территории, контролируемой Тбилиси, в результате чего пострадало до 20-ти местных семей. В этот же период российскими пограничниками были задержаны 60 граждан Грузии по обвинению в «незаконном пересечении границы», в том числе, 39 из них – во время сбора джонджоли (клекачки)<sup>81</sup>. Этот процесс стал причиной того, что министерство иностранных дел Грузии послало ноту протеста России, которая стала первой подобной нотой в условиях нового правительства Грузии.

Для того, чтобы очередная попытка нормализации грузино-российских отношений не зашла в тупик, стороны должны воздерживаться от таких шагов, которые ущемляют их суверенитет, создают ощущение угрозы и выделяются особой чувствительностью.

#### Рекомендации:

– Правительство России должно воздержаться от таких шагов (демаркация, задержания), которые создают серьезные гуманитарные проблемы и проблемы безопасности гражданам Грузии. Этим российская сторона только способствует радикализации общественного мнения и бросает тень на легитимность процесса нормализации грузино-российских отношений.

– На Россию возлагается вся ответственность за закрытую административную границу с Южной Осетией. Для того, чтобы были восстановлены грузино-осетинские контакты и существовала возможность для мирных взаимоотношений, Москва должна открыть административную границу для местного населения.

– Правительство Грузии должно внести изменения в закон об оккупированных территориях, чем сделает закон более гуманным и, в то же время, с грузинской стороны будет зафиксирован еще один шаг в направлении нормализации отношений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Смена власти в Грузии путем выборов и рациональный подход нового правительства к вопросу регулирования отношений с Россией, порождают новые возможности для нормализации взаимоотношений между двумя странами. Несмотря на то, что эта попытка властей Грузии вызвала неоднозначную реакцию в определенной части общества – этот подход должен оцениваться в однозначно позитивном ключе.

Сложность ситуации, которая выражается в суще-

ствовании т.н. «красных линий», не дает сторонам возможности большей гибкости. На этом фоне правильным является подход правительств обоих государств, который выражается в решении временно отложить в сторону обсуждение острых политических вопросов и углубление сотрудничества в других направлениях. Сотрудничество в торгово-экономической, культурно-образовательной и транспортной сферах будет способствовать формированию доверия между сторонами. Новая же практика отношений, основанная на доверии и принципе «win-win» (обоюдного выигрыша), возможно, в будущем станет основанием для формирования стабильных отношений. Несколько важных шагов в направлении построения мер доверия как на символическом, так и на практическом уровне уже сделаны.

Несмотря на то, что как Тбилиси, так и Москва осознают важность нормализации ситуации посредством «маленьких шагов», этот процесс не застрахован от серьезных тектонических толчков. Главной же причиной этого является ситуация вокруг административной границы. Ни один из правителей Грузии не сможет нормализовать взаимоотношения с Россией в то время, как параллельно происходит расширение линии оккупации.

Кроме сложившейся ситуации вокруг административной границы, серьезное влияние на будущую динамику грузино-российских отношений окажет диалог между Тбилиси и Сухуми, и между Тбилиси и Цхинвали. России будет затруднительно, с одной стороны, выполнять роль надежного партнера Грузии и, с другой стороны – оказывать безусловную поддержку де факто правительствам. Очень важно, чтобы в Москве осознали как можно быстрее, что эти два политических проекта являются по существу несовместимыми.

Неурегулированные конфликты мешают грузино-российским взаимоотношениям. Подходы нового правительства Грузии в направлении конфликтов максимально ориентированы на то, чтобы учитывать интересы людей, проживающих по обе стороны разделительной линии. Тбилиси однозначно отказывается от использования силы. На сегодняшний день, Россия имеет уникальный шанс показать всему миру, что она является ответственным и последовательным игроком в регионе, в случае, если она займет конструктивную позицию и не будет мешать грузино-абхазским и грузино-осетинским отношениям.

Текущий процесс нормализации грузино-российских взаимоотношений очень серьезно зависит от того, как и в какой ситуации произойдет пересечение вышеописанных вопросов «гуманитарного» и «политического» характера. С учетом существующей сложной ситуации, правильным будет их отделение друг от друга, но в случае, если одна из сторон противопоставит друг другу данные темы – это станет роковой ошибкой. Основная цель данного подхода – как можно в наиболее кратчайший период сформировать такую среду, которая будет способствовать разрешению основных политических вопросов.

<sup>80</sup> Местным не до смеха, Эхо Кавказа, 18 03. 2013. Собственные наблюдения автора в селах Мерети, Квешви, Гугутаантқари.

<sup>81</sup> Данные автора.

## TABLE OF CONTENTS

<b>Introduction</b> .....	38
<b>Security issues</b> .....	38
a. Georgia's priorities in relations with Russia.....	38
b. Russia's security problems.....	39
c. Possibilities of cooperation.....	40
<b>Abkhazia and South Ossetia</b> .....	41
a. Georgia's problems.....	41
b. Russia's problems.....	42
c. Opportunities for cooperation.....	43
<b>Economic issues</b> .....	43
a. Dynamic of economic processes.....	43
b. Possibilities of cooperation.....	45
<b>Humanitarian and cultural issues</b> .....	46
a. People-to-people relations and freedom movement.....	46
<b>Conclusion</b> .....	47

## INTRODUCTION

Since the breakup of the Soviet Union, the dynamic of Georgian-Russian relations has been of a controversial nature. Despite attempts by successive governments to settle disagreements, relations between the two countries reached a dead end. The 2012 Georgian Parliamentary elections saw a new political force take power in Georgia with the stated goal of normalizing ties with Russia.

A key element of the foreign policy of Prime Minister Bidzina Ivanishvili's government is in fact the improvement of relations with Russia. Since the 1<sup>st</sup> October 2012, a certain dynamic in the process of normalization has been outlined. This can be seen both in a softening of rhetoric as well as clear practical measures which have been taken, including: the establishment, at the very first meeting of Ivanishvili's government of the position of the Georgian Prime Minister's Special Representative for Relations with the Russian Federation (by doing this, the new government and its head underlined the importance of settling relations with Russia); a process of tackling technical issues for the return of Georgian alcoholic beverages and soft drinks as well as agricultural produce to the Russian market; Tbilisi's agreement to take part in the Winter Olympic Games in Sochi; and plans by the government of Georgia to amend the Law on Occupied Territories<sup>1</sup> which will apply especially to citizens of the Russian Federation. For its part, the foreign office of Russia has stated that it is considering liberalizing the visa regime for citizens of Georgia. At the same time, official rhetoric from both sides has become more collegial and less belligerent; bilateral negotiations between the Deputy Foreign Minister of Russia, Grigory Karasin, and Georgian Prime Minister's Special Representative Zurab Abashidze are conducted in a calm and constructive manner.

The change of power through elections in Georgia and the above mentioned change in dynamics has created new opportunities for Georgian-Russian relations. However, if these opportunities are not utilized and frustration ensues, the normalization process between the two countries may become a prolonged one. The settlement of such painful issues as the restoration of the territorial integrity of Georgia and the return of internally displaced persons are less likely in the short term. However, Tbilisi and Moscow have an opportunity to cooperate in security, humanitarian and economic areas. This will be conducive to confidence building and establishing cooperation in the short term, which may become a prerequisite for a constructive relationship.

Against the backdrop of tense relations between Georgia and Russia, it is difficult to predict how the process of

<sup>1</sup> According to the Law of Georgia on Occupied Territories and the Criminal Code of Georgia, entry by foreign citizens into Abkhazia or South Ossetia from territories which are not controlled by Tbilisi is a criminal offence, punishable by a fine or imprisonment. The Russian side expressed its dissatisfaction that its citizens who have been in Abkhazia or South Ossetia face a risk of being imprisoned or penalized if they arrive in Georgia. According to official data of the Ministry of Internal Affairs of Georgia, out of 1,085,492 citizens of Russia visiting Georgia from between 2009 and 2012, some 48 citizens violated the legal regime of occupied territories. Official statistics can be seen at:

[http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevები/geo/sazgvrის%20kvetის%20statistika/2012/vizitoreბი\\_04.12-standart.pdf](http://police.ge/files/pdf/statistika%20da%20kvlevები/geo/sazgvrის%20kvetის%20statistika/2012/vizitoreბი_04.12-standart.pdf)

normalization will proceed. The success of this process will depend on various factors. This paper is an attempt to identify those areas which contain possibilities for potential cooperation and to describe those factors which impede the settlement of relations.

## SECURITY ISSUES

### a. Georgia's priorities in relations with Russia

Despite notable progress in Georgian-Russian relations since the 1<sup>st</sup> October parliamentary elections, security problems faced by Georgia have not disappeared yet. According to a survey of Georgians conducted in November 2012, 25 percent of those polled stated that it was war that they feared the most.<sup>2</sup> According to the same survey, 72 percent of respondents saw Russia as the biggest threat to Georgia although 83 percent of respondents fully supported further dialogue with Russia, up from 73 percent in the same period of the previous year.<sup>3</sup> The population, as well as the ruling party treats this issue rationally. According to the government, the establishment of dialogue with Russia is a pragmatic decision which is based on a fundamental principle of ensuring the security and stability of the country.<sup>4</sup>

Settling Georgia-Russia relations means decreasing security risks for Georgia. At present, the two countries are in a state of "suspended war" because no solid security guarantees exist. Even though the agreement of a ceasefire, dated 12 August 2008, put an end to military actions, Russia has not yet fulfilled a large part of its obligations, assumed under that agreement, concerning the security of Georgia. In particular, Russian military forces have not withdrawn to pre-war positions. Quite to the contrary, those military units which fought against the Georgian army during the August war stayed in South Ossetia and also entered Abkhazia and occupied additional territories.<sup>5</sup> Today, their number far exceeds the number of peacekeeping forces which Russia deployed in those territories before 2008.<sup>6</sup> Russia has also prevented OSCE and UN observers from

<sup>2</sup> IRI's Georgian nationwide survey, 8 February 2013. See at: <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-first-georgian-national-survey-after-elections>

<sup>3</sup> IRI's Georgian nationwide survey, 5 January 2012. See at: <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-expanded-nationwide-survey-georgian-public-opinion> To a question, who is the biggest enemy of Georgia, 51 percent of respondents name Russia, according to CRRC's Caucasus Barometer survey, 2011. See at: <http://www.crre.ge/oda>.

<sup>4</sup> „Georgian Defense Minister Irakli Alasania: 'We Need To Outsmart Russia'", Radio Liberty Radio Free Europe, 27 April 2013. Interviews conducted by the author and personal talks with representatives of the Georgian government.

<sup>5</sup> Akhlagori (South Ossetia) and Kodori gorge (Abkhazia). The number of internally displaced persons from these territories stands at 7,000.

<sup>6</sup> Today, according to official data, Russia has deployed 3,700 military officers in Abkhazia and South Ossetia each. However, Western experts and diplomats put that number at 4,500. Before 2008, the CIS peacekeeping mission in South Ossetia was trilateral comprising of 500 Russian, 500 South Ossetian and 500 Georgian peacekeepers. For additional information see, Crisis Group Europe Reports N°183, Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, 7 June 2007.



staying in the conflict regions and blocked European observers from entering Abkhazia and South Ossetia.<sup>7</sup>

Armaments which Moscow installed in Abkhazia and South Ossetia after 2008 include both offensive and defensive missile systems.<sup>8</sup> Smerch heavy multiple rocket launchers deployed in South Ossetia are capable of hitting the Georgian capital in a matter of minutes and are notable for their high precision.<sup>9</sup> Militarization along the administrative boundaries of South Ossetia and Abkhazia is also under way at accelerated rates. The Kremlin has already completed the construction of military and border bases and since 2010, alongside the de-facto authorities, has been conducting a unilateral and illegal border demarcation.<sup>10</sup> Against this backdrop, Moscow does not intend to sign an agreement with Tbilisi on the non-use of force because it does not regard itself as a party to the conflict.

Several Russian researchers and analysts express surprise at Tbilisi's lack of focus on potential threats emanating from the South instead placing its main emphasis on Russia alone.<sup>11</sup> In reality, potential armed conflicts in Nagorny Karabakh, Iran, Syria, or the inflow of radical Islam, pose serious security challenges to Georgia; however, almost five years since the end of the war, the country is still fighting security problems such as the right of Georgian citizens to life and free movement in the conflict zones and the prevention of armed incidents along the administrative boundaries. Consequently, Georgia perceives Russia as a threat which is here and now.

Given the above situation, the decision of the new government of Georgia to start a dialogue with Russia primarily aims at ensuring security. It is in bilateral and multilateral, governmental or non-governmental formats that Georgia must clearly raise the issue of Russia's responsibility for security problems in the region and try to decrease risks to the maximum possible extent.

<sup>7</sup> „Implementation of the Plan of Russian President Dmitry Medvedev and French President Nicolas Sarkozy, August 12, 2008“. See at:

[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005b-cbb3/eb7add059a673d09c32574bf00258898?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005b-cbb3/eb7add059a673d09c32574bf00258898?OpenDocument)

<sup>8</sup> Russia installed Tochka-U tactical ballistic missiles in Abkhazia ten months ahead of the August war, which launched three missiles in the direction of Poti on 10 August 2008. Additionally 20 missiles were launched from the Northern Caucasus. Tochka-U missiles installed in South Ossetia have an operational range of 120 km. Moreover, S-300 missile systems are also installed in Abkhazia. This medium range system (70-200 km) is designed to detect and down aircraft, unmanned aerial vehicles and helicopters as well as target tactical ballistic missiles. Irakli Aladashvili; Targets for Russian Tochkas are throughout Georgia; Kviris Palitra, 31 January 2011.

<sup>9</sup> Smerch is designed to defeat personnel, armored vehicles, fortification constructions, artillery batteries, and other targets within a firing range from between 20 and 90 km. It is fitted with a flight control system which corrects the trajectory of flight. Multiple rocket launcher system. [www.geo-army.ge](http://www.geo-army.ge), 24 October 2012. Russia building military bases in separatist S Ossetia – Georgian paper. BBC Monitoring International Reports, February 18, 2009

<sup>10</sup> Russian border guard complex was commissioned in Tkhinvali – [Iuga.ru](http://Iuga.ru), 30.06.2012; Russian border guards continue building up the boundaries of Abkhazia and South Ossetia, the Echo of the Caucasus – *Ekho Kavkaza* 28.05.2012; “ICG: Russian Military Settling In For Long Haul In Abkhazia”, EurasiaNet, 11 April 2013.

<sup>11</sup> Andrei Suchentsov, Nikolai Silaev; Georgia after Elections and prospects of Russia-Georgia Relations. See at: [http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov\\_MGIMO-Georgia-Report\\_Geo.pdf](http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov_MGIMO-Georgia-Report_Geo.pdf)

## b. Problems of Russia's security

After the break up of the Soviet Union, the Russian Federation has been going through a painful process of transformation. On this path, issues surrounding the Northern Caucasus, alongside many other political, social and economic problems, remain one of the most significant challenges to the security of the country. Moscow has traditionally found it difficult to ensure the stability of this region; the past two decades were no exception in this regard. The two military campaigns conducted by post-Soviet Russia in Chechnya sufficiently illustrate this point.

Even though the federal government spared no efforts in stopping centrifugal processes in the region, a number of resistance hotbeds still remain in the Northern Caucasus, that pose a critical threat to the stability and long-lasting peace in the region. Here a “traditional separatism” has acquired elements of a religious fight, and in contrast to “ethnic separatism” is no longer localized in one concrete geographic area.

Today, because of terrorist and counter-terrorist activities, the Northern Caucasus is considered one of world's hotspots. It is also interesting to note that terrorist acts are mainly directed against law enforcement officers, public servants and religious officials. The civilian population of the region only becomes a victim of terrorism accidentally, which cannot be said for the wider population living outside of the region. In recent years terrorism has reached far beyond the boundaries of the region reaching the capital. Terrorist acts committed in Moscow in 2010 and 2011 (the metro station and Domodedovo airport bombings) claimed the lives of many civilians and injured many more.

The Kremlin does want and try to resolve problems in the region. The proof of which can be seen in a number of initiatives and undertakings, for example, the creation of the North Caucasus Federal District and appointment of the President's representative to the region as well as a very ambitious plan to create “a Silicon Valley of the Caucasus”<sup>12</sup> envisaging the transformation of the region into an interregional hub of industry and tourism. Moreover, a large-scale state program<sup>13</sup> was also approved aimed at social and economic development in the North Caucasus. It must be noted, however, that no u-turn in the situation has been observed so far and difficult social and economic conditions still prevail in the region. The only thing that can be seen as a result of grants and other measures provided from the center is the formation of a “political class” that is loyal to the central government. This is not sufficient for the full integration of the region into the united fabric of the Russian state, though.

At the same time, dissatisfaction can be sensed from the rest of Russia's population: anti-Caucasus sentiments and xenophobic statements are widespread among the pop-

<sup>12</sup> The Moscow News, “Silicon Valley planned for Russia's North Caucasus”, by Andy Potts; 25.08.2011; <http://themoscownews.com/business/20110825/188956397.html>

<sup>13</sup> News & Information Agency RIA Novosti, “Russia to Lavish \$80 Bln on North Caucasus by 2025”, 13.12.12, <http://en.rian.ru/business/20121213/178135137.html>

ulation, well articulated in a popular slogan: “Stop Feeding the Caucasus!”<sup>14</sup>

It is obvious that the Russian government is in a difficult position. On the one hand, it has failed to fully stabilize the region and pays huge amounts to maintain the status-quo, a large part of which disappears without a trace; on the other hand, dissatisfaction increases among the rest of the population, thus creating additional problems. At the end of the day, current situation in North Caucasus impedes the formation of Russia as a unified, integrated and stable state.

Considering all this it is clear that the existence of a stable and predictable state of affairs in the North Caucasus is of vital importance for Russia. Peace and security in the North Caucasus is also important for bordering countries, especially Georgia which borders almost every administrative and political entity in the North Caucasus (except the Abkhaz Republic).

Since gaining independence, Georgia has repeatedly made political overtures towards the North Caucasus.<sup>15</sup> The first attempt of the government, after the Rose Revolution, to show interest towards the region occurred in September 2010, when President Mikheil Saakashvili, in his speech to the UN General Assembly,<sup>16</sup> paid special attention to the importance of the Caucasus region and the development of regional policy in this regard. The Georgian government took concrete steps as well. The most important of which were: the simplification of the visa regime for residents of this region (and further for all citizens of Russia); the establishment of a parliamentary group of friendship with parliaments of the North Caucasus; the establishment of a parliamentary committee for diaspora and Caucasus issues; recognition of the Circassian genocide; the launch of a Russian-language channel at the Georgian Public Broadcaster (Perviy Informatsionyi Kavkazski, or PIK); and adoption of a state strategy on the relationship with the people of the North Caucasus.

The Russian government reacted sharply to the enactment of these policies, especially the recognition of the Circassian genocide and the launch of the PIK channel. For example, the chair of foreign relations committee of Russian legislature said when commenting on the recognition of the Circassian genocide that when taking this decision the Georgian government pursued only its own political aims.<sup>17</sup>

It is worth noting that the international community also reacted to this issue. In an annual worldwide threat assessment hearing at the Senate Select Committee on Intelligence on 16 February 2011, the U.S. Director of National

Intelligence, James Clapper,<sup>18</sup> said that along with the presence of Russian military forces in Abkhazia and South Ossetia, Georgia’s steps of late towards Russia’s North Caucasian republics also contributed to rising tensions.

In general, it should be noted that against the backdrop of already tense relations between the two countries, certain components of Georgia’s policy towards the Caucasus, played an additional conflict-prone role. As a result, the tradition of scientific and cultural cooperation with the peoples of the North Caucasus, which had developed throughout the decades, came under threat yet again, after the 1990s, and the distrust between Georgia and Russia further deepened.

### c. Possibilities of cooperation

Cooperation on the North Caucasus issue can be considered a point of convergence in common security interests between Russia and Georgia. This region is a source of high turbulence and instability for Russia, while the stability and order in its bordering Northern territories is very important for Georgia as well, in order to prevent a spillover of problems into its own territory.

After the change in power, Georgia’s new policy towards the North Caucasus is not yet clearly defined, but steps that have been taken indicate that Tbilisi is interested in cooperating with Moscow on the enhancement of security in the region. A statement of Prime Minister Bidzina Ivanishvili that Georgia will participate in 2014 Winter Sochi Olympics can be regarded as the first such step. He stressed that Georgia will act as “a good neighbor and facilitate the peaceful conduct of the Sochi Olympics, without any impediments.”<sup>19</sup> Later, Defense Minister Irakli Alasania noted that security problems related to the Sochi Olympics may affect Georgia and encouraged neighboring countries to cooperate and join forces in the fight against terrorism.<sup>20</sup> Vladimir Putin later made reference to this. However, no tangible results have been seen in this direction yet.

Possibilities of cooperation in this sphere are in a deadlock. A lack of trust is obvious, especially in Russia’s official and expert circles. It is important for Russia to realize that the new government of Georgia has taken “political” issues of the North Caucasus policy off its agenda, but reserves the right to maintain centuries-long humanitarian ties with the North Caucasus people. At a certain stage of confidence building and at the reset of Georgia-Russian relations, it is possible that cooperation with the North Caucasus will become a priority topic in Russia-Georgia bilateral relations. Until then, however, it is important to communicate and create trust on this topic between the parties.

Any friction created now could preclude cooperation in security issues between the two countries. The only potential area of cooperation is in the direction of the North

<sup>14</sup> Informational– discussion portal “Newsland”, a rally against subsidies of the Northern Caucasus was held in Moscow.; 23.04.2011; <http://newsland.com/news/detail/id/684287/>

<sup>15</sup> See, Ivliane Khaindrava, Caucasian House, on Tbilisi project, <http://www.globalaffairs.ru/number/Kavkazskii-dom-po-tbilisskomu-proektu-15469>

<sup>16</sup> Georgian president’s administration; President Mikheil Saakashvili’s speech. 24.09.2010; <http://www.president.gov.ge/PressOffice/News/SpeechesAndStatements?p=5505&i=1>

<sup>17</sup> Recognition of Circassian Genocide and Russia’s reactions; Georgia’s institute for Russian studies; 2010. <http://girs.org/ge/877/>

<sup>18</sup> U.S. Director of National Intelligence James Clapper, Annual worldwide threat assessment hearing at the Senate Select Committee on Intelligence, 16.02.11, <http://intelligence.senate.gov/110216/dni.pdf>

<sup>19</sup> Georgia pledges support for Russia’s 2014 Olympics, 1 TV, 16 October 2012. See: <http://1tv.ge/news-view/43094?lang=en>

<sup>20</sup> Georgian Defence Minister: There is a threat of terrorist attacks during the 2014 Olympic games in Sochi, Regional Dialogue, 21.03.2013; Total Defense Readiness – *Ekho Kavkaza*, 02.04.2013.

Caucasus. In such a setting, the readiness of the parties to avoid acute political issues and to deepen cooperation in other spheres is welcoming. Cooperation in economic and cultural areas will contribute to the formation of trust between the parties. Increased trust and cooperation formed on other levels will ease “additional burdens” and create a possibility for greater flexibility for cooperation on security. The prospect of these developments will help break the deadlock and may have a positive effect on the Geneva discussions.

### **Recommendations:**

Within the format of the Geneva discussions, Russia should assume the obligation of the non-use of force and cut down on the level of militarization.

Russia should refrain from taking steps which are perceived as threatening by the Georgian population and creating barriers in bilateral relations (for example, a unilateral and illegal demarcation).

The parties should negotiate, within the Geneva format, on the development of corresponding security formats: demilitarization, involvement of international observers, exchange of information and other types of cooperation which would largely contribute to ensuring the stability and security of the region.

The Geneva format can be enhanced and under its aegis, separate thematic meetings can be held between relevant experts on security issues.

The parties should cooperate in issues surrounding the protection of the Georgia-Russia border. Cooperation and the exchange of information would help the parties restore trust and tackle security problems more effectively.

In parallel with Georgia correcting its policy towards the North Caucasus, it is important that Russia realizes the role and potential future role of Georgia for generating positive change in the region.

Georgian-Russian cooperation in the North Caucasus should include inter alia the areas of culture and education.

Georgia should become a viable location for North Caucasus youth to receive a modern and quality education. In order to achieve greater transparency, Georgian universities, in which North Caucasus youth will study, should invite professors from both Western and Russian higher educational institutions. To provide better quality educational products, a double degree program could be drawn up, within the framework of which Georgian universities will offer young people throughout the region with programs based on syllabuses of European universities. At the same time, successful students should be given opportunities to continue studies in Western universities.

## **ABKHAZIA AND SOUTH OSSETIA**

### **a. Georgia's problems**

Security challenges faced by Georgia are directly linked with its sovereignty and territorial integrity. By recognizing the independence of Abkhazia and South Ossetia

and further enhancing its military, political and economic control, Moscow violated the principle of sovereignty and the territorial integrity of Georgia. Consequently, Tbilisi is not ready to restore diplomatic ties with Russia.<sup>21</sup>

For the population of Georgia, the conflicts of Abkhazia and South Ossetia are both emotional and pragmatic issues. Emotionally, the part of society with traditional historic links with regions, and their circle of relatives, cannot put up with the fact that these ties have been severed and they have been turned into refugees in their own country. Therefore internally displaced persons (IDPs) are looking forward to a concrete result of conflict settlement – their return home. No less emotional is the attitude of the non-displaced population: Abkhazia and South Ossetia are integral parts of Georgia and the recognition of their independence is an infringement on the territorial integrity of the country. This is the attitude of the absolute majority of the population.

In a pragmatic sense, it is a serious burden for Georgia's small economy. Monthly allowance's to more than 250,000 IDPs,<sup>22</sup> provision of health care, education – all these are costs which have been financed from the budget for 20 years now. Unresolved conflicts impede Georgia's economic development, undermine its attractiveness for investment, and more importantly, represent significant impeding factor in state building and the consolidation of democracy.

With limited room for maneuvering, the new government of Georgia aims to implement a policy which addresses the problems of Abkhazians and South Ossetians while not undermining the national interests and sovereignty of Georgia. On this note Tbilisi is ready to conduct direct negotiations with the de-facto authorities of Abkhazia and South Ossetia, to consider the non-use of force and other security issues, to reject belligerent rhetoric, and to ensure international involvement in the conflict regions.<sup>23</sup> These approaches have already been seen in practice. Especially important is a resolution on the main directions of Georgia's Foreign Policy adopted by the parliament of Georgia on 7 March 2013.<sup>24</sup> The preamble of this document notes that Georgia remains committed to the obligation of non-use of force, assumed by President Saakashvili on 23 November 2010. Tbilisi also rejected attempts to destabilize the Gali district,<sup>25</sup> launched an investigation into missing South Ossetian persons<sup>26</sup> and changed the rhetoric towards

<sup>21</sup> Remarks by the Minister of Foreign Affairs of Georgia Maia Panjikidze, Munich Security Conference, MSC, February 1-3, Munich, Germany. see at: [http://mfa.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=50&info\\_id=15930](http://mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=50&info_id=15930)

<sup>22</sup> Official statistics of the Georgian government; data of April 2012. See at: <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/50>

<sup>23</sup> Paata Zakareishvili: The New Government of Georgia is a Chance for Russia to Normalize Its Relations with Georgia, Public Dialogues, 20.11. 2012. Paata Zakareishvili: We Started Game than Cannot be Lost <http://www.scribd.com/doc/127149655/interview> published in Rezonansi newspaper.

<sup>24</sup> See the text of resolution at: <http://civil.ge/rus/article.php?id=24539>.

<sup>25</sup> Crisis Group Europe Report No 224, “Abkhazia: The Long Road to Reconciliation,” 10 April 2013.

<sup>26</sup> Monitoring of Investigations into cases of missing persons during and after the August 2008 armed conflict in Georgia, Strasbourg, 29 September 2010. See at: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137#P471\\_102044](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1675137#P471_102044)



the conflict regions.

Regardless of the change in policy of the Georgian government, Georgian-Abkhaz and Georgia-Ossetian dialogues still encounter serious obstacles. Sukhumi and Tskhinvali consider initiatives coming from Tbilisi only in the light of enhancing and solidifying their status and fail to separate political and humanitarian issues.<sup>27</sup> Naturally, such an attitude leads to political deadlock and increased tension. Such a cautious treatment of the new government of Georgia is, assumedly, conditioned by three factors:

1) Parties to the conflict (Moscow, Sokhumi, Tskhinvali) are awaiting the completion of the transition of power in Georgia – the presidential elections. The cohabitation which emerged in Georgia after the October parliamentary elections is an unprecedented phenomenon both for Georgia and the entire region. Naturally the situation is treated with caution as it could threaten the stability of Georgia. This period enables other parties of the conflict to develop a strategy in response to the new policy offered by Tbilisi;

2) In the run up to the Sochi Olympics, Russia is not ready to “open up” Abkhazia and South Ossetia even partially. This is largely in order to facilitate efforts by Russian border forces and the de-facto authorities to transform the administrative boundaries into state borders and the refusal of de-facto authorities to consider initiatives from Georgia;

3) The position of the Russian Federation; here, one should primarily take into account Russia’s political aims in the region and the mechanisms it has to influence the de-facto authorities. Russia’s important role in this process is underlined by Russian researchers themselves: “The Abkhazian and South Ossetian issue cannot be settled without the involvement of Russia and in this regard, the absence of dialogue between Russia and Georgia means the absence of a prospect for a settlement to the conflict.”<sup>28</sup>

Attempts by the Georgian government to normalize Georgia-Russia relations provide an opportunity for Russia to allow Georgian-Abkhazian and Georgian-South Ossetian cooperation on certain issues; this, in turn, will help Russia create an image of a responsible actor. Otherwise, it will find it difficult to perform the role of a constructive partner in the dialogue process with Georgia. In the short-term, Russia will have to accept that the unconditional support of the de-facto regimes, on the one hand, and, deepening dialogue with Georgia on the other, are incompatible political projects.

## b. Russia’s problems

After recognizing the independence of Abkhazia and South Ossetia, Russia has greatly enhanced its political, economic and military control over them. By that recognition, Russia, apart from strengthening its foothold in the Caucasus and demonstrating its power, acquired serious problems. One cannot exclude the possibility that the slogan – Stop Feeding the Caucasus! – will extend to Abkhazia and South Ossetia too.

<sup>27</sup> Leonid Tibilov on relations with Georgia, *Ekho Kavkaza*, 27.12.2012 Direct bilateral negotiations with Georgia are out of the question, ApsnyPress, 23.10.2012.

<sup>28</sup> Andrei Suchentsov, Nikolai Silaev; Georgia after Elections and prospects of Russia-Georgia Relations. See at: [http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov\\_MGIMO-Georgia-Report\\_Geo.pdf](http://www.mgimo.ru/georgiareport/i/Silaev-Sushentsov_MGIMO-Georgia-Report_Geo.pdf)

Several sources have concluded that following the Georgia-Russia war, instability in the North Caucasus further deteriorated.<sup>29</sup> It is worth noting that the situation has especially aggravated in Ingushetia which has territorial claims on North Ossetia. One should also take into account a statement of the nationalist movement of Bashkiria, which says that while supporting the independence of Abkhazia and South Ossetia, Moscow ignores the demands of the Bashkir people.<sup>30</sup> A unilateral recognition of independence of Abkhazia and South Ossetia enhanced the nationalist discourse in the North Caucasus where various national and ethnic groups may develop a feeling that a change of regional borders is actually possible.<sup>31</sup>

Abkhazia and South Ossetia have become increasingly integrated into the economic space of Russia. In addition to the fact that a large segment of the population has Russian passports, Abkhazian and South Ossetian administrations are directly financed from the Finance Ministry of Russia, as if they were parts of Russian Federation.<sup>32</sup> Residents of Abkhazia and South Ossetia can participate in the parliamentary and presidential elections of Russia. It is a paradox when the de-facto president of Abkhazia participates in the presidential elections of Russia and calls on the Abkhaz population to support Vladimir Putin.<sup>33</sup>

In terms of financing, Abkhazia and South Ossetia are “black holes” in Russia’s budget. In the period from 2008 to 2012, the Kremlin allocated some 35.25 billion rubles (more than one billion USD) to South Ossetia and some 16 billion rubles (approximately 500 million USD) to Abkhazia.<sup>34</sup> For the period between 2013 and 2015, Russia promises an additional 20.5 billion rubles (about 700 million USD) to South Ossetia and 30 billion rubles (about 900 million USD) to Abkhazia.<sup>35</sup> Financial assistance from the federal budget of Russia made up 85 percent of South Ossetia’s budget and 70 percent of Abkhazia’s budget in 2012.<sup>36</sup>

These regions are gradually becoming like North Cau-

<sup>29</sup> Violence in the North Caucasus, Summer 2010: Not Just a Chechen Conflict, Center for Strategic and International Studies; Kuchins, A, Malarkey, M. and Markedonov, S. The North Caucasus: Russia’s Volatile Frontier, Center for Strategic and International Studies, March 2011.

<sup>30</sup> Bashkiria requires from the Kremlin to ensure the right of indigenous people’s self-determination – *Ria Novosti region*, 05. 09. 2008.

<sup>31</sup> Kuchins, A, Malarkey, M. and Markedonov, S. The North Caucasus: Russia’s Volatile Frontier, Center for Strategic and International Studies, March 2011; Crisis Group Europe Report N°220, *The North Caucasus: The Challenges of Integration (I), Ethnicity and Conflict*, 19 October 2012.

<sup>32</sup> “Comment of Siluanov with the information agencies about the result of the signed agreement among the Russian finance minister, Abkhazian Finance minister and Ossetian Finance minister” – Ministry of finance of Russian Federation – 2009. March 17

<sup>33</sup> President Ankvab chooses Russian President. Newsland.ru, 03.05.2012

<sup>34</sup> Crisis Group Europe Report N°205, *South Ossetia – The Burden of Recognition*, 7 June 2010; Crisis Group Europe Report No 224, *Abkhazia: The Long Road to Reconciliation*, 10 April 2013.

<sup>35</sup> Analytical distribution of volumes of budget allocations from the federal budget for 2012 for government programs of the Russian Federation (Federal Law of June 5, 2012 № 48-№ 48-Ф3) federal [http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/); Crisis Group Abkhazia report

<sup>36</sup> A budget with a deficit of more than 500 million rubles was adopted in South Ossetia, the Caucasian Knot, 28.12.2011. Crisis Group Europe Report No 224, “Abkhazia: The Long Road to Reconciliation,” 10 April 2013.



casus republics, which depend on the central government for their political and economic existence. For example, compared to Ingushetia, South Ossetia is in great condition. In 2010, the budget of Ingushetia, 89 percent of which is financed from the federal budget, was only three times higher than that of South Ossetia even though its population is ten times the size.<sup>37</sup>

No less important for Russia are security challenges which may emanate from Abkhazia, especially in the run up to the Sochi Olympics. On 10 May 2011, Russia's national anti-terrorist committee released information about the discovery of a large number of weapons in Abkhazia, which were brought there by Doku Umarov in order to thwart the Sochi Olympics. The anti-terrorist committee also declared that the weapons were discovered during special operations conducted against "Abkhaz Jamaat." According to the committee, the operation resulted in the detention of Rustan Gitsba, the leader of Abkhaz Jamaat – an Abkhaz section of Caucasus Emirate, and two other members of the Caucasus Emirate.<sup>38</sup>

Even though Abkhaz society is not known for its religiosity and its Muslim population is relatively small, the de-facto authority speaks about a possible spread of radical Islam.<sup>39</sup> Representatives of the Russian special services speak about the link between Abkhazia and Caucasus Emirate too.<sup>40</sup> A sister of Gitsba was a wife of Shamil Basayev who had his base in Abkhazia.<sup>41</sup> According to Russian media, in 2006 and 2007, many North Caucasian extremists undertook training in Abkhazia,<sup>42</sup> whilst in 2005, several suspects participating in the Nalchik terrorist attack, were detained in Abkhazia. Basayev claimed responsibility for this terrorist act which took lives of 12 police officers and 12 civilians.<sup>43</sup>

In experts' view, "the Sochi Olympics will be a good opportunity for Caucasian extremists, to demonstrate their importance."<sup>44</sup> Therefore, Georgia-Russia cooperation prior to the Sochi Olympics may prove useful in ensuring security at the Olympic Games.

### c. Opportunities for cooperation

Unresolved conflicts create serious problems to security, economic development and the international image of Georgia and Russia. Political animosity and Russia's manipulation of the status of Abkhazia and South Ossetia

<sup>37</sup> Crisis Group Europe Report N°205, South Ossetia – The Burden of Recognition, 7 June 2010.

<sup>38</sup> Special Forces of the Russian Federation and Abkhazia disrupted plans to hold militants attacks in Sochi. There are suspects on Georgian trail, NEWSru.com, 10.05.2012; Abkhazia discovered an arsenal of "Abkhazian Jamaat" is discovered in Abkhazia, Vestnik Kavkaza, 24.05.2012.

<sup>39</sup> Crisis Group Europe Report No 224, "Abkhazia: The Long Road to Reconciliation," 10 April 2013.

<sup>40</sup> Among the detainees in Abkhazia is a citizen of Russian Federation, NAK, Ria Novosti 10.05.2012.

<sup>41</sup> Shooting from grenades was excluded from the Olympic Games, the newspaper «Kommersant» №83 (4868), 11.05.2012.

<sup>42</sup> 29 militants were convicted in Karachay-Cherkessia, Ria Novosti, 18.10.2011.

<sup>43</sup> Dozens die as Russian city raided, BBC, 13.10.2005; Shamil Basayev: 'Nalchik attacked by 217 Mujahideen, Kavkaz Center, 17.10.2005.

<sup>44</sup> Andrey Malashenko, Kremlin's Violent Underbelly, The Moscow Times, 29 July 2009.

impedes the possibility of negotiations and cooperation between the two countries. Consequently, it is in the interests of both countries to treat the process seriously, deepen dialogue and conduct conscientious negotiations on issues of vital importance, including within the Geneva format.

### Recommendations:

– Cooperation on security issues between parties prior to the Winter Olympic Games in Sochi starting with the exchange of information. If needed, a hot line mechanism can be used.

– The government of Georgia should continue "the politics of small steps" towards Abkhazia and South Ossetia, involving the settlement of local issues. This includes the investigation into missing persons, the supply of natural gas to Akhalkori, encouraging Abkhazians and South Ossetians to obtain education abroad, improving social and economic conditions for populations living along the administrative boundaries, et cetera.

– If Russia wants to prove to Georgia that it is interested in the stability and security of the region, it should strongly encourage Abkhazians and Ossetians to begin direct talks with Tbilisi.

– Moscow-Sokhumi and Moscow-Tskhinvali should create an opportunity for ensuring free movement along the administrative boundaries.

– In parallel with a measured policy from the Georgian government, Russia should stop perusing a policy of recognition in the international arena.

– Along with stopping the push for international recognition of the territories, Russia should halt its policy of legitimization of these territories by not signing any additional "inter-state" agreements. Moreover, the so-called "borderization" process must be stopped.

## ECONOMIC ISSUES

### a. Dynamic of economic processes

In the Soviet Union, Georgia was not an independent economic entity but was an integral part of the unified economic system. More specifically, it was a part of the Trans-Caucasian economic region.<sup>45</sup> After the break up of the Soviet Union, each country had to seek markets for their products.<sup>46</sup>

The Commonwealth of Independent States (CIS) was created on the ruins of the Soviet Union, which was acceded by every former Soviet republic save the Baltic States.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Caucasian Economic Region. Economic –geography outline. ed. Adamesku and Silaev. Moscow, Nauka, 1973.

<sup>46</sup> Vladimer Papava. "Neoeconomics – the Theory of Post-Communist Transformation of an Economy." International Journal of Social Economics, 2002, Vol. 29, No. 9/10: Vladimer Papava. Neoeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism. New York, Universe, 2005.

<sup>47</sup> Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in The Caucasus and Central Asia, Gary K. Bertsch, Cassady Craft, Scott A. Jones, and Michael Beck, eds. New York: Routledge, 2000; Dov Lynch. Engaging Eurasia's Separatist States. Unresolved Conflicts and De Facto States. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004.

The Russia-Georgia war of August 2008 further brought into question the viability of this organization. After the war, Georgia withdrew from the organization. This smaller union, as compared to the Soviet economic space, lost yet another member. Despite CIS agreements and declared policy of cooperation this organization failed to avoid a military conflict between two of its member states, thereby increasing doubts about its real economic and political functions.<sup>48</sup>

Despite the conflict, and the restricting of imports of Georgian wines and mineral waters<sup>49</sup>, economic relations between Georgia and Russia have not stopped. According to data from the first quarter of 2013, Russia remains one of Georgia's largest trading partners. Some 2.4 percent of Georgia's exports go to Russia whilst 7.4 percent of imports come from Russia.<sup>50</sup> It is worth noting here that the export of Georgian products to Russia before the war, in 2005, comprised 17.8 percent of the total exports whilst imports comprised 15.4 percent. Moreover, total Georgian exports increased by 174 percent between 2005 and 2012 whilst imports increased by 215 percent over the same period. This clearly indicates that Russia's economic sanctions against Georgia encouraged the latter to seek new sales markets for Georgian products and Russian-made products were replaced by products of other competitive countries.

It is also noteworthy that Georgia, along with other former Soviet republics, has become an exporter of labor to the Russian Federation. In 2005, remittances from the Russian Federation amounted to 240 million USD, in 2012 this figure exceeded 747 million USD.<sup>51</sup> Given that the toughening of the visa regime has not had any adverse effect on this indicator, this clearly shows that the income of Georgians living in Russia has increased which has translated into increased remittances to Georgia from that country.

The idea of revival of the Russian empire is the goal of many Russian politicians.<sup>52</sup> One suggestion for achieving this goal is the concept of "liberal empire" which was first voiced by the head of Russia's Gazprom, Anatoly Chubais.<sup>53</sup> Other large states of the world have also had similar concepts at various times. The concept of liberal empire implies the expansion of spheres of influence on neighboring countries and regions not by applying military, but economic means.<sup>54</sup>

In the South Caucasus, the realization of the concept of liberal empire started with Armenia. In 2002, Armenia

and the Russian Federation signed an agreement on "property in exchange for debt"<sup>55</sup> under which part of the state owned enterprises of Armenia were handed over to the Russian Federation in exchange for the cancellation of its debt to Russia. Among such enterprises are the Armenian railway company which has been handed over to Russia's state railway company for a period of 30 years with a possibility to extend this term by additional 20 years. It was on the basis of this railway that the company South Caucasus Railway was established.<sup>56</sup> As of today, Russia has a great degree of influence on the Armenian economy and thus it has successfully implemented the concept of liberal empire there.<sup>57</sup> In general, the Armenian section of the railway alone cannot fulfill the function of South Caucasus Railway. This requires the involvement of the Georgian railway too, with its section of Abkhazia. In this regard, it is worth noting that as early as in 2009, negotiations were conducted between the de-facto Abkhaz authorities and the Russian Federation on a 10 year lease of the Abkhaz railway to Russia in return for two billion rubles which Russia would allocate to Abkhazia. In 2010, Russia allocated a targeted loan of two billion rubles to the de-facto Abkhaz authorities for the rehabilitation of the Abkhaz railway, however, the exact status of this loan is unknown to us. One of Russia's strategic goals is to control the railway route in the South Caucasus, which it tries to achieve step by step.

As early as during the Shevardnadze rule, Russia started pursuing its economic interests in Georgia. In 2003, the Russian electricity company, Inter RAO UES, purchased the Tbilisi power distribution company, Telasi.<sup>58</sup>

Russia is also very much interested in controlling a gas pipeline delivering natural gas to Armenia from Russia. Negotiations between Russian Gazprom and the Georgian government on the purchase of that pipeline<sup>59</sup> did not result in the sale of the pipeline to Russia owing only to interference from Washington. Russia took immediate punitive measures towards Georgia for frustrating this deal by restricting the import of Georgian wine and mineral waters.<sup>60</sup>

The banking business is no exception either. In 2004, Russia's Vneshtorgbank purchased a majority share of Armenia's Armsberbank.<sup>61</sup> The following year, Vneshtorgbank purchased the third largest Georgian bank, the United Bank of Georgia<sup>62</sup> (currently VTB Bank), effectively nationalizing it to the Russian state. Also, the largest gold mine and a share of its processing factory were purchased

<sup>48</sup> Stephen Blank. "Russia Pressures CIS Members to Approve its Policies". CACI Analyst, 2008, October 01.

<sup>49</sup> Robert Parsons. "Russia/Georgia: Russia Impounds Georgian Mineral Water". Radio Free Europe / Radio Liberty, 2006, April 19.

<sup>50</sup> "Georgian Exports by Countries, 2013. External Economic relations". Department of Statistics Under Ministry of Economic Development of Georgia.

<sup>51</sup> "Workers' Remittances by Major Partner Countries". Money transfers by Countries, National Bank of Georgia.

<sup>52</sup> (Karen Dawisha. "Imperialism, Dependence, and Interdependence in the Eurasian Space". In Adeed Dawisha, and Karen Dawisha, eds., *The Making of Foreign Policy in Russia and The New States of Eurasia*. Armonk, M. E. Sharpe, 1995.

<sup>53</sup> Anatoly Chubais. "The mission of Russia in the twenty-first century." *Nezavisimaya Gazeta*, 2003, October 1.

<sup>54</sup> (Keith Crane, D. J. Peterson, and Olga Olikier. "Russian Investment in the Commonwealth of Independent States". *Eurasian Geography and Economics*, 2005, Vol. 46, No. 6.

<sup>55</sup> Haroutiun Khachatryan. "Russian Moves in Caucasus Energy and Power Sectors could have Geopolitical Impact". *Eurasia Insight*. Eurasianet, 2003, September 25.

<sup>56</sup> "South Caucasus Railways has started to work." Information portal RJD-Partnior, 2008, July 3.

<sup>57</sup> Gaidz Minasyan : "Armenia, the Russian ally in the Caucasus?" *Russie.Nei.Visions*, 2008, No. 27, February, pp. 9-10.

<sup>58</sup> Thea Gularidze. "Chubais was met with protest relies in Tbilisi." *Civil Georgia*, 2003 August 7. <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=3014&search=Tea%20Гуларидзе>.

<sup>59</sup> Dmitry Koptuybenko. "Gazprom" has agreed with Georgia." *Ros-BiznesKonsalting*, 2005, December 29.

<sup>60</sup> Naturally, the embargo on Georgian products by Russia was not conditioned by this issue alone.

<sup>61</sup> "Vneshtorgbank" has acquired a controlling stake in" *Armsavingsbank* ". *Vedomosti*, 2004, March 24.

<sup>62</sup> "Vneshtorgbank" has acquired a controlling stake in" *Armsavingsbank* ". *Vedomosti*, 2004, March 24.

by the Russian group, Industrial Investors.<sup>63</sup> It is also worth noting that a large proportion of Russian companies represented as investors in Georgia are state-owned companies, thereby enhancing the positions of the liberal empire in Georgia.

That is only part of Russia's investments in Georgia. In some cases buyers are registered in offshore zones, often making it impossible to identify their real owners.

The inclusion of Georgia and Armenia in the liberal empire enables Russia to pursue a similar policy in Azerbaijan which, in contrast to Armenia and Georgia, is quite rich with hydrocarbon resources. In addition to gaining control over Azerbaijan, this enables Russia to achieve two additional goals: direct access to Iran; and to block the existence of a southern, alternative corridor from energy-rich Central Asia to Western Europe.<sup>64</sup> These two goals are economically far more valuable than the economic potential of the Trans-Caucasus taken separately.

Russia's concept of liberal empire correlates with its second aim – the establishment of an “energy empire.”<sup>65</sup> The economy of the Russian Federation directly depends on its energy resources and world prices of them. Moreover, one of main levers of influencing Europe is the security of supply of these energy resources.<sup>66</sup> It is interesting that the interests of Russia, Armenia and Iran converge in the Trans-Caucasus and come into certain conflict with the East-West Southern Caucasus corridor and consumers of those resources.<sup>67</sup> Russia perceives southern pipelines as a direct challenge to its interests. Clear proof of this is the bombing of the BTC pipeline running across Georgia by Russian fighter jets during the August war in 2008. The pipeline came under so-called bracket bombing with up to 60 bombs dropped on both sides of the pipeline along a section which was far from the conflict zone.<sup>68</sup> By doing so Russia showed that it was willing to use military means to take the pipeline out of operation.

Russia perceives pipelines of the Southern Caucasus as an alternative route for supplying the energy resources of Central Asia. This perception is a product of Russia's policy and does not reflect the economic reality. The volume of oil carried by southern corridor is equal to just 10 percent of Russia's oil exports, and a mere two percent of natural

gas.<sup>69</sup> Consequently, talks about alternative pipelines are exaggerated. Given the throughput capacity of pipelines of the South Caucasus, they do not represent an alternative to Russian pipelines but can act as balancers and strengthen the security of supply of energy resources in case of technical or other impediments. In this regard, the coordination of actors involved in the generation, transportation and consumption of energy resources in the region need to be improved, thereby making the necessity of such systems clear. Russia's perception of pipelines as “alternatives” must change to a “harmonization” paradigm.<sup>70</sup> This implies a principally new perception and approach to this issue. With the adoption of such attitudes, the southern pipelines will no longer be elements opposing Russia's interests but quite the contrary – in the event of a fault in any of Russia's pipelines or its stoppage for technical reasons, southern pipelines will be able to provide uninterrupted supply of energy resources to consumers within the scope of their throughput capacity.

### b. Possibilities of cooperation

Taking into account that Georgia and Russia were parts of a single economy during the Soviet Union, Russian-Georgian business cooperation will encounter fewer obstacles and have more prospects for development than with other non post-Soviet countries. This would involve old business and personal contacts which exist between former Soviet enterprises. It is this stratum that represents a segment of the new business elite, both in Russia and Georgia. Therefore, their contacts and knowledge of each other's economic capacities simplifies economic relations, whereas similar actions with other countries require the conduct of various negotiations at state, chambers of commerce or individual levels. It should be noted that after the embargo, Georgian exports diversified towards other markets and the export of wine and mineral waters to Russia is no longer the top objective of the country's export policy, with that niche already partially filled by products from other countries. The closedown of the Russian market for Georgian products has partially prompted Georgian wine producers to improve the quality of their product. To find new markets Georgian companies improved existing production methods, quantitative requirements and also established and developed new capacities of production.

The above mentioned possibilities are difficult to achieve without simplifying the visa regime because modern business relations are unimaginable without frequent travel and constant contacts. Here the settlement of political issues must become a stimulus of renewal of economic relations and not vice versa.

<sup>63</sup> “Assets of Madneuli passed to the Russian group Industrial Investors”.. Alfa-Metal, 2005, November 7.

<sup>64</sup> Steve LeVin. *The Oil and the Glory: The Pursuit of Empire and Fortune on the Caspian Sea*. New York: Random House 2007; Alexander Rondeli. “Pipelines and Security Dynamics in the Caucasus”. *Insight Turkey*, 2002, Vol. 4, No 1; Mamuka Tsereteli. “Beyond Georgia: Russia's Strategic Interests in Eurasia”. *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 2008, June 11.

<sup>65</sup> Fiona Hill. *Energy Empire: Oil, Gas and Russia's Revival*. London: The Foreign Policy Centre, 2004.

<sup>66</sup> Janusz Bugajski. *Expanding Eurasia: Russia's European Ambitions*. Washington, D.C.: The CSIS Press, 2008.

<sup>67</sup> Svante E. Cornell. “Iran and the Caucasus: The Triumph of Pragmatism over Ideology”. *Global Dialogue*, 2001, Vol. 2, No. 3, pp. 85-88; Robert O. Freedman. “Russia and Iran: A Tactical Alliance”. *SAIS Review of International Affairs*, 1997, Vol. XVII, No. 2.

<sup>68</sup> Alexander Jackson. “IA Forum Interview: Vladimer Papava”, *International Affairs Forum*, 2008, August 14.

<sup>69</sup> Vladimer Papava, Sabit Bagirov, Leonid Grigoriev, Wojciech Paczynski, Marcel Salikhov, and Micheil Tokmazishvili. *Energy Trade and Cooperation Between the EU and CIS Countries*. CASE Network Reports, No. 83. Warsaw: CASE Center for Social and Economic Research, 2009.

<sup>70</sup> Vladimer Papava, and Michael Tokmazishvili. “Pipeline Harmonization Instead of Alternative Pipelines: Why the Pipeline “Cold War” Needs to End.” *Azerbaijan in the World*. The Electronic Publication of Azerbaijan Diplomatic Academy, 2008, Vol. I, No. 10, June 15; Vladimer Papava. “Russian Energy Politics and the EU: How to Change the Paradigm.” *Caucasian Review of International Affairs*, 2010, Vol. 4 (2).



### Recommendations:

- Simplification of the visa regime on the part of the Russian Federation;
- Simplification of import and export regime between Russia and Georgia and lifting of restrictions;
- For deepening economic relations, focus should be shifted from state commissions and entities onto cooperation between the private sectors of the two countries. Russia and Georgia declaratively follow a market economy model. A clear proof of that will be the independent cooperation of private entrepreneurs without the involvement of the state;
- Lifting quantitative restrictions on the import of Georgian wine, mineral water and other products and allowing the market economy to regulate this issue. In cases of excess import, Russian consumers will merely not purchase the excess products;
- To share with Russia a new attitude towards the pipelines of the South Caucasus, explaining systemic function of these pipelines and changing the perception of these pipelines as an alternative into the balancing one;
- Opening up new possibilities not only for Georgian but also for the Russian market, achieved in the increase of imports and new, profitable investment projects.

## HUMANITARIAN AND CULTURAL ISSUES

After Tbilisi and Moscow expressed a political will for normalizing relations, both agreed that there are “red lines” which must not be crossed during the dialogue.<sup>71</sup> “We agreed that we disagree on certain topics. For the start we identified the issues of trade, humanitarian-cultural relations and a topic of restoration of regular flights,” Zurab Abashidze said after his first meeting with Grigory Karasin.<sup>72</sup>

Cultural relations have never been a problem in reality. Even after 2008, representatives of Russia’s culture sphere often visited Georgia. Such issues, however, were regulated without the involvement of the state, by commercial and corporate principles. We believe that the liberalization of the visa regime will automatically enhance the relationship in this regard.

### a. People-to-people relations and free movement

Given historical and geographic circumstances, it is in the interests of both countries to have better relations between people as well as free movement. Irrespective of the fact that there are no diplomatic ties between the two countries, corresponding measures can still be undertaken in this direction. A decision of the government of Mikheil Saakashvili to unilaterally simplify the visa regime is a clear example of pragmatic vision of the issue.

<sup>71</sup> PM Appoints Special Envoy for Relations with Russia, Civil Georgia, 1 November 2012.

<sup>72</sup> Zurab Abashidze: “We agreed that we disagree on certain topics”, Front News, 14 December 2012.

Statistical data<sup>73</sup> given below shows a clear increase in the number of Russian citizens crossing the border of Georgia. In 2011 and 2012, this number has almost doubled.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
88538	91361	114459	127937	170584	278458	508513

In response to Georgia’s simplifying the visa regime for Russian citizens, Moscow declared on 2 March 2012,<sup>74</sup> that it is ready to take a reciprocal step but called on Georgia to revise the Law on occupied Territories. Later, on 12 April 2012, the Ministry of Foreign Affairs of Russia advised<sup>75</sup> its citizens to refrain from traveling to Georgia due to “the absence of security conditions” for them.

After the second round of “unofficial contacts” between representatives of Georgia and the Russian Federation, which took part in Prague on 1 March 2013, the Russian side confirmed<sup>76</sup> that the possibility of easing the visa regime by the Russian side will be considered within the scope of the meeting. Details are not yet known but, it seems the simplification will extend only to certain categories of Georgian citizens.

It was not a coincidence that before the meeting in Prague, the state minister for reintegration, Paata Zakareishvili, made a statement about a draft legislative amendment according to which foreign citizens entering Abkhazia and South Ossetia for the first time from the territories which are not controlled by Tbilisi will not be punished under the criminal code.

It is noteworthy that the simplified visa regime is of particular practical importance for North Caucasians. It is a convenient way for Muslim pilgrims to travel to Mecca via Georgia for the Hajj. This is quite cost-effective for them and within a mere two weeks after the visa simplification, in November 2010, some 2,300 North Caucasian pilgrims crossed<sup>77</sup> Georgia on their way to Saudi Arabia. Close relations of North Caucasians with ethnic Kists and Chechen refugees living in the Pankisi gorge are also worth noting. Open borders allow for more intensive relations and travel.

The issue of free movement of the Georgian population includes two aspects along the Russian-Georgian border as well as the administrative boundaries with Abkhazia and South Ossetia.

Moscow introduced its visa regime with Georgia in 2000. Since 2008, it has become impossible for Georgian citizens to enter Russia while Georgia introduced a visa-free travel regime after the August war.

<sup>73</sup> Ministry of Internal Affairs of Georgia, Statistical data on visitors having crossed the Georgian border; April 2013, [http://www.police.ge/uploads/pdf/vizitorebi\\_02.13\\_bolo.pdf](http://www.police.ge/uploads/pdf/vizitorebi_02.13_bolo.pdf)

<sup>74</sup> Russian Ministry of Foreign Affairs, Statement by Russian MFA Spokesman, A.K.Lukashevich 02.03.2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/BFDFE9E7F4E4839442579B5005AEA07](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/BFDFE9E7F4E4839442579B5005AEA07)

<sup>75</sup> Russian Ministry of foreign affairs, press release about the prosecution of Russian citizens in Georgia, 12.04.2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/717900100502606D442579DE00467CE2](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/717900100502606D442579DE00467CE2)

<sup>76</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, press release about the meeting between the State Secretary – Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia Grigory Karasin and the Special Representative of the Prime Minister of Georgia on relations with Russia Z.Abashidze, 02.03.2013, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/9C-DA548E676130E744257B22001F9C76](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/9C-DA548E676130E744257B22001F9C76)

<sup>77</sup> Ia Regnum, Border guard: Georgian border have crossed 2300 pilgrims. 15.11.2010, <http://www.regnum.ru/news/polit/1346445.html>



No less important for Georgian citizens is the issue of free movement across administrative boundaries with conflict regions. Although Russian FSB (Federal Security Service) border troops have been stationed there since 2009, they have actively started the reinforcement of these boundaries and restricted movement across them since 2011. Some 16 checkpoints with 1,200 border guards, up to 100 monitoring posts and numerous surveillance poles are installed along the administrative boundary with South Ossetia, which can be easily seen.<sup>78</sup> In 2012, Russian border guards detained 301 Georgian citizens, mainly local residents, up by 42 percent as compared to the previous year.<sup>79</sup> Consequently, the sense of security among Georgian citizens living in the conflict zone is very low. The desire of the local population to be given the right to move freely and for the administrative boundary to be opened is ignored.

Especially alarming is the fact that against the backdrop of normalizing Georgia-Russian relations, a unilateral demarcation of state borders is underway,<sup>80</sup> which will cause serious disagreement between the two sides and may cease the process of normalization. The demarcation was carried out for the most part in April and May 2013. During one of the most recent instances, the dividing barbed wire fences were moved between 120 and 150 meters deeper into Tbilisi controlled territory, negatively affecting up to 20 local households. Over the same period, Russian border guards arrested 60 Georgian citizens for “illegal crossing of the border,” of which 39 persons were detained when they were picking herbs.<sup>81</sup> This process caused the Ministry for Foreign Affairs of Georgia to send a protest note to Russia, which is the first such protest sent by the new government of Georgia.

In order to prevent the process of normalization of Georgia-Russian relations from entering a deadlock, both sides must refrain from taking steps which infringe on the other's sovereignty, create a sense of threat or are especially sensitive topics.

#### Recommendations:

– The Russian government must refrain from steps (demarcation, detentions) which create serious humanitarian and security problems for Georgian citizens. Failure to do abide by this will only add to the radicalization of public opinion and cast a shadow on the legitimacy of the process of Georgia-Russian normalization.

– Russia is responsible for the complete closure of the administrative boundary with South Ossetia. In order to have Georgian-Ossetian contact and peaceful relations restored, Moscow must open the administrative boundary to local residents.

– The Georgian government must amend the Law on occupied Territories, making it more humane and at the

same time, demonstrate Georgia's commitment towards the normalization of relations.

## CONCLUSION

The change of government in Georgia through elections and the rational choice of a government committed to bridging the gap with Russia gave rise to new possibilities for the normalization of relations between the two countries. Even though the reaction of society to the government's attempts was mixed, this choice must be evaluated as a clearly positive one.

The difficulty of the situation, expressed in the existence of so-called “red lines” does not allow the sides much flexibility. Against this backdrop, the willingness of both countries to set aside acute political issues for some time and to work on improving ties in other areas is correct. Cooperation in trade and economic, cultural and educational and transportation spheres will facilitate confidence building between the sides. Increased confidence and a relationship based on a win-win principle may become a basis for a stable relationship in the future. Several steps important for confidence building have already been taken both on symbolic and practical levels.

Even though Tbilisi and Moscow realize the importance of normalizing the situation with “small steps,” this process is not protected from serious tectonic shifts. The main reason of that is the situation along the administrative boundaries. No Georgian government can normalize ties with Russia when occupation lines are continually being moved deeper into Georgian controlled territory.

Apart from the situation along the administrative boundaries, the future dynamic of Georgia-Russian relations will be largely influenced by the dialogue between Tbilisi and Sokhumi, and Tbilisi and Tskhinvali. Russia will find it difficult to perform the role of reliable partner with Georgia, while continuing to give unconditional support to the de facto authorities. It is important for Moscow to realize that these two political objectives are essentially incompatible.

Unsettled conflicts are obstacles to Georgia-Russian relations. The attitude of the new government of Georgia towards the conflicts is maximally oriented towards accommodating the interests of people living beyond the dividing line. Tbilisi clearly rejects the use of force. By not preventing Georgian-Abkhaz and Georgian-Ossetian relations and applying a constructive position, Russia has a unique chance today to show to the world that it is a responsible and consistent actor in the region.

The ongoing process of normalizing Georgia-Russian relations largely depends on how and in what context the above described “humanitarian” and “political” issues will converge. Bearing in mind the existing difficulties in the situation, it is correct to separate them. It would be a fatal mistake if any of the parties used one issue to counterbalance the other. The key aim must instead be the formation of a climate, in as short a period as possible, which will be conducive to the settlement of the main political issues.

<sup>78</sup> <http://www.yuga.ru/news/266200/>; Author's data.

<sup>79</sup> Data of the Ministry of Internal Affairs; author's correspondence. For example, on 26 March, Russian border guards detained a 18 year old person in 100 meters from his house, for illegal crossing of the border. A resident of the Georgian village was detained at the administrative boundary with Tskhinvali, *Novosti-Gruzia*, 27.03.2013

<sup>80</sup> No laugh in matter Ekho Kavkaza, 18.03.2013, Author's personal observation in the villages of Mereti, Kvishi and Gugutaantkari.

<sup>81</sup> Author's data.

## კვლევის ავტორები:

**მედეა ტურაშვილი** – მედეა ტურაშვილი მუშაობს პოლიტიკის, ადამიანის უფლებებისა და უსაფრთხოების საკითხებზე. იგი იყო საერთაშორისო კრიზისების ჯგუფის ანალიტიკოსი. (ICG), სადაც მუშაობდა ისეთ თემებზე როგორცაა საქართველოს შიდა პოლიტიკა, ქართულ-რუსული ურთიერთობები, ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური ურთიერთობები და 2008 წლის საქართველო-რუსეთის ომის შედეგები. მანამდე იგი იკვლევდა მიგრაციულ პროცესებს საქართველოში მცხოვრები ეროვნული უმცირესობების მდგომარეობას. მედეა ტურაშვილის აქვს უტრეხტის უნივერსიტეტის მაგისტრის ხარისხი კონფლიქტოლოგიასა და ადამიანის უფლებებში.

**ირაკლი მურცხვალაძე** – ეკონომისტი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი, სხვადასხვა დროს მუშაობდა კერძო და საჯარო სექტორში, ამჟამად არის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის რექტორის მრჩეველი.

**გიორგი ვარდიშვილი** – ბოლო წლებია საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ანალიზით არის დაკავებული. როგორც დამოუკიდებელი მკვლევარი და საერთაშორისო ორგანიზაციის თანამშრომელი უკანასკნელი 8 წლის განმავლობაში, მუშაობს კონფლიქტების, რეგიონული თანამშრომლობისა და უსაფრთხოების საკითხებზე. მისი სამუშაო გამოცდილება, ასევე უკავშირდება სამოქალაქო საზოგადოების მხარდამჭერი პროგრამების საკონსულტაციო საქმიანობასა და აკადემიურ მუშაობას თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტსა და საქართველოს უნივერსიტეტში.

**გიორგი შაიშმელაშვილი** – ანალიტიკოსი, „კავკასიური სახლის“ პროგრამის კოორდინატორი.

## АВТОРЫ ИССЛЕДОВАНИЯ:

**Медея Турашвили** – специализируется на вопросах политики, прав человека и безопасности на Южном Кавказе. Она работала аналитиком в Международной кризисной группе (ICG). Темы, над которыми она работала, включают внутреннюю политику Грузии, грузино-российские, а также абхазо- и осетино-грузинские отношения и последствия российско-грузинской войны. До этого она изучала процессы миграции и положение национальных меньшинств, проживающих в Грузии. Медея Турашвили имеет степень магистра в области конфликтологии и прав человека из Утрехтского университета.

**Ираклий Мурцхвалაძე** – экономист, докторант Тбилисского государственного университета. В разные годы работал как в частном, так и в государственном секторе. На данный момент он является советником ректора Тбилисского государственного университета имени Ивана Джавахишвили.

**Георгий Вардишвили** – Последние годы занимается анализом внутренней и внешней политики Грузии. Как независимый исследователь и сотрудник международной организации на протяжении последних восьми лет он работает над вопросами конфликтов, регионального сотрудничества и безопасности. Имеет опыт консультирования программ поддержки гражданского общества, а так же академической работы в Тбилиском государственном университете и других университетах Грузии.

**Георгий Шайшмелашвили** – аналитик, координатор программ «Кавказского дома».

## AUTHORS OF THE RESEARCH:

**Medea Turashvili** – has been researching politics, human rights and security in the South Caucasus. She worked at International Crisis Group as an analyst, where she researched Georgian internal politics, Georgian-Russian relations, as well as Georgian-Abkhazian and Georgian-South Ossetian relations and consequences of 2008 Georgian-Russian war. Prior to that, she studied forced migration processes in Georgia and national minority issues. Medea Turashvili holds MA in Conflict Studies and Human Rights from Utrecht University, Netherlands.

**Irakli Murtskhvaladze** – Economist, PhD student in Tbilisi State University, has worked in the private and public sectors; currently an adviser of Rector at the Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

**Giorgi Vardishvili** – has extensive work experience in monitoring and analyzing domestic and foreign policy issues of Georgia both in national and regional context. As an independent researcher in the individual capacity and the analyst working for the international institutions and organizations for the last 8 years, his scope of interest has been conflicts, regional cooperation and security. His track record also covers consultancy to civil society support programs and academic experience in higher education institutions, namely Tbilisi State University and University of Georgia.

**Giorgi Shaishmelashvili** – Analyst, program coordinator of “Caucasian House”