Государственность и безопасность: Грузия после "революции роз"

Исследования Американской академии по проблемам глобальной безопасности

Редакторы Карл Кейзен, Джон Стейнбрюнер
и Мартин Б. Мейлин

*Стратегические перспективы: ведущие державы,
Казахстан и центральноазиатский узел*

Под редакцией Роберта Легволда

*Мечи и орала: экономика национальной безопасности
Беларуси и Украины*

Под редакцией Роберта Легволда и Селесты А. Уолландер

Государственность и безопасность: Грузия после "революции роз"

Под редакцией Бруно Коппитерса и Роберта Легволда

Книжная серия исследований Американской академии по проблемам глобальной безопасности издается Американской академией гуманитарных и точных наук и выпускается издательством Массачусетского технологического института. По всем вопросам, связанным с этой серией, просьба обращаться

в Американскую академию гуманитарных и точных наук:

136 Irving Street
Cambridge, MA 02138-1996
Тел.: (617) 576-5000
Факс: (617) 576-5050
Электронная почта: ciss@amacad.org
Сайт в Интернете: www.amacad.org

Государственность и безопасность: Грузия после "революции роз"

Под редакцией Бруно Коппитерса и Роберта Легволда

Американская академия гуманитарных и точных наук
Кембридж, штат Массачусетс

МТИ-пресс
Кембридж, штат Массачусетс
Лондон, Англия

© Американская академия гуманитарных и точных наук, 2005
© "Интердиалект+". Перевод с английского и издание, 2005

Все права сохранены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме с помощью каких-либо электронных или механических средств, включая изготовление фотокопий, запись, поиск и хранение информации, без письменного разрешения издателя.

ISBN 5-89520-096-6

Изложенные в данной книге мнения принадлежат авторам статей и не обязательно отражают позицию должностных лиц и научных сотрудников Американской академии гуманитарных и точных наук.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ vii

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ xi

ВВЕДЕНИЕ
Постановка проблемы
Роберт Легволд 1

ГЛАВА 1
Грузия: измерения уязвимости
Гиа Нодиа 47

ГЛАВА 2
Грузия: время бедствий (1989–1993 гг.)
Кристоф Цюрхер 103

ГЛАВА 3
Оборонная политика Грузии и военная реформа
Давид Дарчиашвили 141

ГЛАВА 4
Грузия и Россия: трудный путь к примирению
Джаба Девдариани 183

ГЛАВА 5
Застывшая неопределенность: Россия и конфликт вокруг Абхазии
Оксана Антоненко 247

ГЛАВА 6
Безопасность Грузии и роль Запада
Дамьэн Элли и Георгий Гогия 323

ГЛАВА 7
Грузии и ее дальние соседи
Томас де Ваал 365

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Модель "центр – периферия" грузинской безопасности
Бруно Коппитерс 401

ОБ АВТОРАХ 459

УКАЗАТЕЛЬ 463

Предисловие

Эта книга входит в пятитомную серию, посвященную проблемам безопасности мирового сообщества, порожденным событиями на обширной территории бывшего Советского Союза. В самом деле, для детального рассмотрения всех проблем безопасности, возникающих между преемниками бывшего Советского Союза, нужна целая серия публикаций. Нам кажется, что проблемы, выбранные для дальнейшего анализа, относятся к числу самых значительных. Подход к проблемам практический: вместо общих рассуждений, основанных на широких аналитических категориях, каждая книга обращена к конкретным проявлениям той или иной проблемы и анализирует ее "снизу доверху".

Данная книга посвящена анализу общей и национальной безопасности в Кавказском регионе, причем особое внимание уделено Грузии. После распада Советского Союза эта страна не только переживает болезненную политическую и экономическую трансформацию, но и страдает от жестоких внутренних конфликтов, ведущих к росту межрегиональной напряженности. Если добавить к этому вмешательство многих внешних игроков, а также воздействие нефтяной политики, то картина становится на редкость сложной. Все это ставит перед новым грузинским руководством, пришедшим к власти в результате "революции роз" осенью 2003 года, весьма масштабные задачи. В этой книге предпринимается попытка объяснить, как бывшие и нынешние руководители Грузии, столкнувшиеся со слабостью государства и отчужденностью общественности, стремились решить проблему сепаратизма, пытались создать военный истеблишмент, осмысливали роль военных во внешней политике и выстраивали военные отношения Грузии с соседями и внешними силами.

В предыдущей книге данной серии — "Вооруженные силы России: власть и политика" (2005) — напрямую рассматривается военная организация ключевой страны региона — России. Мало что можно сказать о широком международном значении тенденций в сфере безопасности на территории бывшего Советского

Союза без понимания нынешнего состояния России как военной державы. Российская армия — это ослабленный, изрядно потрепанный вариант своей советской предшественницы. В этой книге исследуется, как российские вооруженные силы перенесли шок крушения империи, одновременно противясь попыткам серьезной военной реформы. Авторы пытаются свести разные аспекты военной организации России — эволюцию оборонной политики, социально-экономическое положение военнослужащих, использование Россией силы в региональных конфликтах, политику в области ядерных вооружений — в единую комплексную картину. Книга дает широкую оценку того, каким образом Россия вписывается в региональный и международный контекст в качестве военного игрока.

В еще одной книге данной серии — "Мечи и орала: экономика национальной безопасности Беларуси и Украины" (2004) — рассматривается, как экономические факторы воздействуют на национальную политику государств данного региона в сфере безопасности. Сколь бы уникальны ни были некоторые черты Беларуси и Украины, формирование и усложнение программ национальной безопасности под влиянием экономических соображений в своих ключевых аспектах относится буквально ко всем постсоветским государствам в силу их геополитического окружения и прошлого в качестве советских республик. Окружение — это прежде всего грозная близость России в качестве потенциального партнера или потенциальной опасности, тогда как Европа и Соединенные Штаты выступают в роли потенциальных партнеров, одновременно создавая дополнительную проблему. Их общее прошлое — политическая и экономическая интеграция в рамках Советского Союза — обусловило высокую степень зависимости от России и удаленность от глобальной экономики Запада и отразилось на издержках и преимуществах альтернативной политики в сфере безопасности. Переплетение факторов экономики и безопасности усугубляется тем обстоятельством, что эти страны все еще находятся на ранних стадиях постсоветского переходного периода в политике и экономике, в результате чего совершаемый ими выбор становится вопросом национального суверенитета и выживания.

В первой книге данной серии — "Стратегические перспективы: ведущие державы, Казахстан и центральноазиатский узел" (2003) — рассматривается, насколько систематично, целеустремленно и глубоко продумывают и делают свои исключительно

важные ставки в Центральной Азии главные мировые державы. Анализ осуществляется посредством сравнения политики Китая, Японии, России, Европы и Соединенных Штатов по отношению к ключевой стране региона — Казахстану. Не претендуя на то, что знания, почерпнутые при изучении конкретного региона, могут быть успешно применены к политике мировых держав в других частях бывшего Советского Союза, хотелось бы надеяться, что главные выводы, обогащенные конкретным материалом и из него извлеченные, углубят наше понимание той роли, которую играют мировые державы на обширных пространствах Европы и Азии.

Книга "Беларусь на перекрестке", предшествующая этой серии, связана с последующими единой концепцией и посвящена тем аспектам безопасности, которые упускаются из виду, когда сложные проблемы, возникшие на обширном постсоветском пространстве, сводятся к одному фактору — отношениям России с Западом. В книге говорится о том, как Беларусь в своих международных отношениях значительно осложняет проблемы европейской безопасности в условиях расширения НАТО, когда вся аналитическая энергия направляется на изучение отношений этой организации с Россией.

Мы благодарны Нью-йоркской корпорации Карнеги за помощь в реализации проекта, который осуществляется под эгидой Американской академии гуманитарных и точных наук и ее Комитета по проблемам международной безопасности. Роберт Легволд является интеллектуальной и организующей силой всего проекта в целом. Мы признательны ему за проделанную работу, благодаря которой значительно расширилось наше понимание международных аспектов событий, происходящих на постсоветском пространстве.

Карл Кейзен и Джон Стейнбрюнер,
сопредседатели Комитета по проблемам
международной безопасности

Апрель 2005

Выражение признательности

Ни эта книга, ни три ее предшественницы в данной серии не увидели бы свет без поддержки Корпорации Карнеги — основного спонсора проекта. Особенно ободряющие, полезные и добрые советы давала нам при осуществлении проекта Диана Арсеньян, директор программы Фонда "Международный мир и безопасность". Проект осуществлялся на базе Комитета по проблемам международной безопасности под эгидой Американской академии гуманитарных и точных наук. Это обеспечивало особые преимущества, главным из которых была помощь, оказываемая сотрудниками Комитета. Как и при подготовке предыдущих книг по проекту, директор программ Мартин Мейлин окружил авторский коллектив такой же заботой и так же доброжелательно руководил нашей деятельностью. Поистине незаменимы были двое коллег Марти — Ли Нолан и сменившая его Хелен Карри: в течение всей работы над книгой они координировали наши действия, вникая во все тонкости, и обеспечивали наше взаимодействие. Мы также признательны исполнительному секретарю Академии Лесли Берловиц за интерес, проявленный ею к проекту, и за содействие, оказанное его продвижению. На всем протяжении работы над проектом, частью которого является данная книга, с нами делились своими знаниями и мягко ободряли нас сопредседатели Комитета Карл Кейзен и Джон Стейнбрюнер, поддержавшие проект своим авторитетом.

Мы выражаем особую признательность нашим коллегам-авторам, результаты труда которых составили основу этой книги. Они не только делились с нами своими знаниями и своим талантом — они с пониманием и терпением относились к нашим требованиям, которые порой казались им нескончаемыми. Совещание наших соавторов, состоявшееся в Брюгге в феврале 2004 года, было проведено под эгидой Программы сравнительных исследований в области региональной интеграции Университета Организации Объединенных Наций (УООН—СИРИ), и мы благодарим директора программы Люка ван Лангенхове, а также Паскаля Ванторра за предоставленную нам возможность

встретиться в столь приятной обстановке. В качестве внешних рецензентов черновых вариантов глав книги, подготовленных к совещанию, выступили Бренда Шеффер и Оксана Антоненко (которая впоследствии стала участвовать в работе над проектом), и их соображения и проницательные замечания принесли нам немалую пользу. С содержанием некоторых глав ознакомились и высказали свои замечания Вячеслав Чирикба, Джордж Хьюит и Магали Родригес Гарсиа, и мы благодарны им за содействие. Два анонимных внешних рецензента чрезвычайно тщательно и вдумчиво прочитали рукопись, и их конструктивные, составленные с большим знанием дела рекомендации оказались чрезвычайно полезными для всех участников проекта. Хотим также поблагодарить Аллу Рачкову и Алексея Зверева за тщательную выверку содержащихся в книге примечаний. И наконец, хотелось бы выразить особую признательность Джону Греннану, редактору этого тома, за его выдающиеся профессионализм и оперативность.

Бруно Коппитерс
Роберт Легволд

Апрель 2005

Карта 1. Административное деление Грузии



Map courtesy of the International Crisis Group (www.crisisgroup.org).

Карта 2. МООННГ (миссия в Грузии)



Map courtesy of the United Nations.
UNOMIG, no. 3837 Rev. 43E, January 2005, The United Nations Cartographic Section, http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Роберт Легволд

Общеизвестно, что у России весьма неспокойное окружение. Существует опасность того, что слабые и нестабильные государства, расположенные у ее границ, могут экспортировать свои проблемы на ее территорию или станут проводниками угроз, вызревающих в Афганистане, Иране, Ираке и на Ближнем Востоке. Но и другие постсоветские государства существуют в не менее пугающем окружении, большая часть которого представлена Россией. Едва ли условия существования хотя бы одного из этих государств, за исключением трех стран Балтии, перешедших ныне под защиту Евросоюза, можно было бы хоть приближенно назвать безопасными. Однако опасность зачастую исходит не только извне — существует значительная угроза безопасности внутри самих этих стран. Все они подвержены нестабильности и страдают от экономического спада и других серьезных проблем, с которыми сопряжено восстановление их государственности на руинах Советского Союза; во многих из них тлеют взрывоопасные внутренние конфликты, а в четырех странах мятежные регионы отказываются признавать себя частью этих государств.

Если бы это касалось лишь нескольких постсоветских стран, это бы так не тревожило мировое сообщество. Однако буквально ни одно из государств, расположенных в разных частях бывшего Советского Союза — в Центральной Азии, на Кавказе и в "новых срединных землях" (Беларуси, Молдове и Украине), не застраховано от угроз, порождаемых неопределенностью внутренних преобразований, возможными гражданскими конфлик-

тами и насилием в регионах[1]. Кроме того, если бы один из этих субрегионов или все они (или, собственно говоря, все постсоветское пространство как таковое) были расположены на периферии международной системы, другие государства, в том числе и крупнейшие державы, могли бы позволить себе не обращать внимание на неудачные попытки решить эти проблемы. Однако постсоветское пространство представляет собой внутренние районы двух наиболее стратегически важных регионов современной международной системы — Восточной Азии и Европы, а также источника самых серьезных угроз для ее безопасности, — мусульманского Юга. И, наконец, все эти расположенные на постсоветском пространстве субрегионы исподволь втягиваются в сферу влияния тех или иных зон наибольшей нестабильности в мире.

Таким образом, проблемой для большей части международного сообщества и его ведущих держав составляет и — так было всегда — не Россия как таковая, а Россия в географическом контексте. Но и это не вполне соответствует тому, как следует рассматривать ситуацию в этой части света и как относиться к ней. Каждый субрегион может стать источником беспорядков, чреватых угрозой для стабильности соседних регионов или усиливающих их нестабильность. В каждом субрегионе кроются тенденции, направленные против внутренней политической либерализации и подрывающие надежды Запада на то, что постсоветские государства составят основу следующей демократической волны. Но все эти субрегионы уже превратились в коридоры, по которым в другие страны проникают наркотики, оружие, контрабандные товары и идет незаконная торговля людьми, а в будущем, возможно, по ним будут поступать и компоненты для создания оружия массового уничтожения.

Ни один субрегион не демонстрирует и не воплощает в себе эти угрозы более наглядно, нежели Кавказ, и ни в одной стране эти явления не развиты в большей степени, чем в Грузии. Кроме того, ни одна страна ни в одном субрегионе не играет более важную роль, нежели Грузия, в определении того, коснутся ли эти

[1] Концепция Беларуси, Украины и Молдовы как "новых срединных земель" разработана в сборнике "Мечи и орала: экономика национальной безопасности Беларуси и Украины" под ред. Роберта Легволда и Селесты А. Уолландер (МТИ-пресс, Кембридж, штат Массачусетс; Лондон, Англия; 2004).

явления других стран. И это стало первоначальной причиной написания этой книги.

На протяжении практически всей истории существования Грузии как независимого государства мир и благополучие этой страны находились под угрозой: их подрывали конфликты с сепаратистами, в ходе которых дело доходило до применения силы. Незатухающие проблемы Абхазии и Южной Осетии затрагивают национальную безопасность напрямую, представляя собой угрозу территориальной целостности самого государства. Осложнил ситуацию и тот факт, что первые лидеры грузинского государства вели свою страну по пути перехода от советского прошлого к более современному политическому и экономическому порядку нерешительно, в результате чего страна оказалась слишком ослабленной и плохо подготовленной к решению тех проблем в области безопасности, с которыми ей пришлось столкнуться. На внутренние проблемы, с которыми сталкивается Грузия, накладывается и нестабильность у ее границ. На юге Армения и Азербайджан находятся в состоянии, близком к войне, в связи с напряженностью вокруг нерешенной проблемы Нагорного Карабаха. На севере продолжающиеся действия повстанческих сил в Чечне делают Россию, которую Тбилиси и так уже рассматривает как агрессивно настроенную и питающую недобрые намерения, еще более раздраженной и высокомерной.

Все эти факторы порождают для новых властей Грузии крайне сложные и трудноразрешимые проблемы обеспечения безопасности. Больше года прошло с того времени, как политическая оппозиция после явно сфальсифицированных выборов вышла на улицы и отрешила режим Эдуарда Шеварднадзе от власти. В результате "революции роз" в ноябре 2003 года и последовавших за ней президентских и парламентских выборов к власти пришли новые лидеры, настроенные порвать с практикой прошлых времен и взять курс на решение этих проблем. Внутри страны новый президент Михаил Саакашвили и его основные партнеры, бывший премьер-министр Зураб Жвания и лидер парламента Нино Бурджанадзе, немедленно приступили к оздоровлению государства, укреплению исполнительной власти, борьбе с коррупцией в правительстве, пресечению деятельности криминальных сетей, восстановлению центральной власти в строптивой провинции Аджария, созданию пользующихся доверием населе-

ния органов внутренних дел и сбору налогов для укрепления задыхавшегося от нехватки средств правительства.

Однако новое правительство решало эти задачи методами, которые один из авторов книги назвал "затянувшимся революционным синдромом", с использованием тактики, которая в первую годовщину "революции роз" заставила лидеров гражданского общества, в большинстве своем изначально поддерживавших новую власть, задать вопрос о том, в какой мере плюралистичность и открытость общества будут приемлемыми для нового правительства[2]. Более того, пытаясь достичь прогресса в решении мучительной проблемы, связанной с сепаратистскими устремлениями Абхазии и Южной Осетии, новые лидеры страны выдвинули весной и летом 2004 года ряд поспешных инициатив, которые способствовали раздуванию тлеющих углей конфликта, привели к ухудшению отношений с Россией и вызвали нарекания со стороны в целом благожелательно настроенных правительств стран Запада. Спустя год после "революции роз" оставался открытым главный вопрос: какими бы многообещающими ни были намерения и первые шаги нового правительства, способно ли оно преодолеть сложнейшие проблемы, стоящие перед страной? Способно ли оно покончить с источниками смертельно опасной для страны нестабильности?

Если для внешних сил характерна неспособность трезво оценить свою роль в развитии Грузии (это относится к России) или же сделать свою роль в таком развитии более весомой (это относится к европейцам и американцам), то слабость грузинской стороны носит концептуальный характер: это — неумение рассматривать проблему безопасности Грузии в ее различных аспектах и в их сложных взаимосвязях. Помимо внутреннего ощущения поражения и опасности в отношении возникших на этнической почве региональных конфликтов, неспособности предыдущих правительств решать проблемы страны, а также угрозы со стороны России (все эти факторы достаточно реальны) слишком мало, по крайней мере в официальных кругах, было сделано для разработки научной концепции национальной безопасности Грузии. В конце 2000 года правительство Шеварднадзе

[2] Высказывание принадлежит Гиа Нодиа и приведено в статье *Jaba Devdariani*. Georgia's Rose Revolution Grapples with Dilemma: Do Ends Justify Means? — *Eurasia Insight,* October 26, 2004.

подготовило официальный документ под названием "Грузия и мир: виды и стратегия на будущее". Это была попытка сформулировать точку зрения Грузии на проблемы международных отношений и безопасности, но вместо того чтобы попытаться решить сложные концептуальные вопросы, авторы документа ограничились общим изложением базовых принципов и пожеланий на будущее, особенно в сфере отношений с Европой и Соединенными Штатами Америки. Как отмечает в написанной им главе Давид Дарчиашвили, правительство Саакашвили придало новый импульс военной реформе и к весне 2005 года было готово ознакомить парламентариев с новой концепцией национальной безопасности и вынести ее на широкое обсуждение. Будущее покажет, удалось ли наконец отразить в этом документе сложность тех угроз, с которыми сталкивается страна, и предложить органичные, реалистичные и конкретные ответы на эти угрозы.

Рассмотрение проблем национальной безопасности Грузии является второй причиной появления настоящей книги. Ее авторы попытались внести бóльшую ясность в определение ключевых факторов угрозы, с которыми имеет дело Грузия, и их сложного взаимодействия между собой. Действительно, проблема безопасности Грузии часто рассматривается как многоуровневая, складывающаяся из угрозы сепаратизма, разрушения государственных институтов и интриг российской стороны. Многие отмечали, хотя и не говоря об этом вслух, взаимосвязь между внутренней слабостью Грузии и нестабильностью региона. Однако если ограничиться перечислением разных аспектов проблемы безопасности, не рассматривая факторы их взаимоусиления или не изучая непосредственную взаимосвязь между внутренними и внешними факторами нестабильности, сложно разработать такую концепцию национальной безопасности, которая позволила бы в полной мере оценить сложность проблемы. Во-вторых, и это еще важнее, когда речь заходит об оценке значимости Грузии и проблем ее безопасности для мира в целом, неспособность рассматривать проблемы Грузии в более широком региональном контексте приводит политиков в Вашингтоне, Брюсселе и, скорее всего, также и в Москве к недооценке и неправильному пониманию своих интересов в окончательном разрешении проблем, с которыми сталкивается Грузия. То, что они внимательно следят за событиями в Грузии, потому что у них есть свои интересы в этом регионе, не равно-

сильно признанию определенного характера того, как пересекаются интересы действующих в регионе сил. Точно так же их искреннее, но носящее самый общий характер желание, чтобы новое правительство Саакашвили продвигалось по пути демократии и сближения с Европой, не гарантирует того, что они будут проводить политику, соответствующую той запутанной внутренней и внешней обстановке, в которой приходится действовать Грузии.

Таким образом, в данной книге мы поставили перед собой три задачи. Это, во-первых, вскрыть множество разнообразных пластов проблемы безопасности, существующих как внутри Грузии, так и за ее пределами, и рассмотреть сложные пути их взаимного переплетения и взаимовлияния. Во-вторых, показать, почему проблемы, с которыми сталкивается эта страна, важны не только для Грузии и ее непосредственных соседей, почему ведущим странам Запада и их многосторонним учреждениям следует воспринимать эти проблемы всерьез, почему для решения этих проблем нужно нечто большее, чем материальная помощь, составляющая основу нынешних мер содействия. И, в-третьих, понять, что грузины, их непосредственные соседи и в конечном счете весь западный мир могут и должны сделать для решения этих проблем. Короче говоря, понять, каким образом грузины, россияне, европейцы и американцы могут исправить ситуацию, благодаря чему укрепилась бы национальная безопасность каждой стороны в отдельности и при этом усилилась бы взаимная безопасность, и какие реальные политические шаги можно для этого предпринять.

СУТЬ ПРОБЛЕМЫ

Для России и всех других постсоветских государств, за исключением, вероятно, стран Балтии, безопасность начинается с собственного дома, потому что предметом их наиболее серьезной обеспокоенности остается беспорядочность усилий и неопределенность результатов, сопровождающие их попытки утвердить новые или, по меньшей мере, жизнеспособные политические и экономические системы после крушения Советского Союза. Однако что касается Грузии, перед лидерами этой страны стоит угроза, что еще до того, как они приступят к решению таких сложных задач, чреватых политическими травмами, их

родная страна, которую они надеются перестроить, может утратить свою целостность. Следовательно, безопасность для них начинается с решения наиболее очевидной задачи — сохранения территориальной целостности страны или, по крайней мере, с восстановления власти центра в отношении обширных территорий, где эта власть была утрачена.

Однако с достижения этой цели решение проблем обеспечения безопасности Грузии только начинается. Обеспокоенность осознающих серьезность проблемы грузин вызвана не только угрозой сепаратизма, но и опасением того, что ни у грузинского государства, ни у грузинского общества не достанет ни воли, ни способностей противостоять этой угрозе. Их волнует то, что институты, в том числе и созданные специально для обеспечения безопасности, оказались настолько слабыми, настолько коррумпированными, настолько подверженными влиянию семей, кланов и "групп с особыми интересами", что утратили возможность защитить и страну, и ее граждан. Грузины также постепенно осознают возможность того, что источником проблемы являются они сами: что то, что лежит в основе национального самосознания грузин, приводит, в конце концов, к разрушению более крупного сообщества. Эти опасения показывают, почему "революция роз" стала столь крупным водоразделом, — потому что она олицетворяет надежды грузин на то, что страна наконец освободится от этих оков и процесс скольжения по наклонной плоскости будет остановлен.

Сколько бы серьезными ни были внутренние причины нестабильности Грузии, но если бы ее окружение было благоприятным или, по крайней мере, не угрожало ей, то проблема носила бы более узкий характер (хотя и была бы по-прежнему сложной). Однако окружение Грузии является источником беспокойства, а не помощи. Стране в явной или скрытой форме угрожает насилие извне. Если внутренняя жизнь в Грузии осложнена внутригосударственным конфликтом, то региональные конфликты определяют международные отношения с ближайшими соседями. Отсутствие диалога, а зачастую даже деловых или экономических контактов в Закавказье, не говоря уже о ростках общности, лишает Грузию поддержки ее соседей и, что еще важнее, не дает ей возможности сосредоточиться на решении собственных проблем. Это порождает также риск перетекания конфликтов с одной территории на другую, а также возник-

новения напряженности между соседями, вынужденными выбирать между противоборствующими сторонами. В частности, неопределенность ситуации и насилие на Северном Кавказе, и особенно в Чечне, делает Россию более агрессивным и нетерпеливым соседом. Это, в свою очередь, усугубляет основную проблему: даже если бы в Чечне царил мир, а принадлежность остального Северного Кавказа России не подвергалась бы сомнению, тень России по-прежнему бы витала над Грузией, если вспомнить, как медленно и болезненно Москва смиряется с утратой своего контроля над регионом, который в течение двух веков служил ей стратегическим плацдармом.

Это непосредственные, осязаемые причины нестабильного положения Грузии. Если взглянуть глубже, обстоятельства как исторического, так и географического характера предопределили структурные препятствия для безопасности Грузии в более долгосрочной перспективе. Грузия расположена в Черноморском регионе, судьбы которого на протяжении тысячелетий, начиная с греков и скифов, определялись возникновением и распадом империй — Римской, Византийской, Персидской и Османской, а то и противоборством соперничающих империй например Персии и Оттоманской Порты с XVI по XVIII век или же России и Оттоманской Порты в XIX веке. С течением времени более мелкие страны просто поглощались этими империями или же, как в случае Кавказа, превращались в буферные зоны (между Римом и Парфией, между Византией и арабами, между Персией и Российской империей)[3]. В течение всего лишь одного столетия — "золотого века" династии Багратидов, начавшегося после освобождения Тбилиси от сельджуков в 1122 году и закончившегося вторжением монголов в 1220 году, — Грузия была самостоятельным государством. На протяжении почти двух последних веков она оставалась под властью российской, а затем советской империи. В периоды относительной свободы выбор для Грузии ограничивался либо поиском защиты ценой утраты самостоятельности (как это было при обращении Ираклия II к России в конце XVIII века), либо распадом страны (как это было при сыновьях Александра I в XV веке), либо ее разделом (как при господстве Турции в XVI столетии).

[3] Стройное изложение этой исторической теории см. *Charles King*. The Black Sea: A History (New York: Oxford University Press, 2004).

Сегодня, когда Грузия вновь обрела независимость, она сталкивается с серьезными затруднениями, типичными для небольшой страны, существующей бок о бок с большим и менее чем благожелательно настроенным соседом, особенно когда, как это подчеркивает в написанной им главе Джаба Девдариани, историческая память приводит к конфликту между двумя странами. Грузия вступает в новую эпоху, не имея естественных союзников или истории надежных союзов. Как отмечает в написанной им главе Томас де Ваал, у Грузии, зажатой между соперничающими великими державами, почти не было возможности опереться на единый фронт со своими соседями по Кавказу. Трения и столкновения, способствующие сохранению разобщенности на Кавказе, не новы; они имеют долгую историю. В результате, если использовать выражение де Ваала, Грузия не может рассчитывать на "надежную систему региональной безопасности".

Но как бы четко ни было выражено это историческое наследие, ничто не свидетельствует о том, что оно должно доминировать или что его невозможно обойти. Важен выбор: тот выбор, который делают руководители Грузии, решая внутренние проблемы, определяя курс в отношении отколовшихся территорий, способствуя укреплению сотрудничества в регионе и реагируя на политику внешних сил, — короче говоря, играя теми картами, которые оказались у них на руках. К сожалению, выбор, которого придерживались лидеры Грузии и их партнеры на протяжении пятнадцати лет независимости, был очень далек от оптимального. В результате вплоть до последнего времени инерция исторического прошлого и влияние современных тенденций скорее усиливались, нежели изменялись. Остается пока без ответа вопрос о том, насколько правительству Саакашвили удастся развести эти процессы.

Проблема безопасности Грузии носит масштабный, драматичный и комплексный характер. Однако, в сущности, можно увидеть ее две составляющие: безопасность для Грузии, прежде всего, означает сохранение ее государственности; помимо этого, эта проблема отражает печальную реальность существования нестабильной Грузии в окружении нестабильных государств. Непрочность государственности и нестабильное внешнее окружение в сочетании порождают ту проблему безопасности, с которой сталкиваются только находящиеся в самом отчаянном положении страны.

Утверждение, что безопасность означает для Грузии сохранение ее государственности, полностью не раскрывает всей глубины и масштабности вопроса. Что особенно поражает внешнего наблюдателя (и что, по всей вероятности, обратит на себя внимание многих читателей этой книги) — это то, насколько вопрос о непосредственном выживании Грузии определяет образ мыслей грузин в отношении безопасности. Речь не идет о том, что грузинские политики и политологи не учитывают опасность возникновения вспышек насилия в этом регионе, или не способны представить, как межгосударственный конфликт может привести к войне, или не понимают, насколько важна традиционная оборонная политика, учитывающая общие военные нужды, или игнорируют опасности, проистекающие от неумелого регулирования взаимоотношений с Россией. Дело просто в том, что все эти соображения отступают на задний план перед обеспокоенностью будущим Грузии и, прежде всего, ее неспособностью изыскать средства, с помощью которых можно было бы вернуть утраченные территории Абхазии и Южной Осетии.

Большинство стран, в том числе Соединенные Штаты Америки, Россия и европейские государства, подходят к вопросам национальной безопасности в первую очередь анализируя характер и степень угроз, с которыми они сталкиваются. Грузия же поступает совершенно по-иному, начиная не с темы угроз, а с темы безопасности — то есть с определения безопасности самой по себе. Авторы предложенной в ноябре 1998 года Центром стратегических исследований (Тбилиси) "Концепции национальной безопасности Грузии" ставят во главу угла своей концепции факторы, определяющие нестабильность государственности Грузии[4]. Они исходят из положения о том, что Грузия находится в опасности, поскольку ее государственные ин-

[4] Концепция национальной безопасности Грузии // Тбилиси: Центр стратегических исследований, ноябрь 1998 года, http://www.src.ge/policy_papers/national_security.html. Хотя авторы доклада не указываются, известно, что в число основателей центра входят бывший министр финансов Давид Якобидзе, бывший министр иностранных дел Ираклий Менагаришвили, исполнительный директор центра Нико Меликадзе и директор центра Натела Сахокия. Я ссылаюсь на этот доклад не из-за его политических последствий — по моему ощущению, он не оказал или почти не оказал никакого влияния на политику, — но как на пример образа мысли грузин.

ституты ослаблены, поскольку общество утратило ощущение общности целей и поскольку нации не удалось найти объединяющую различные национальные общины идею. Хотя не все официальные и неофициальные точки зрения были выражены столь же гласно, как точка зрения Центра стратегических исследований, большинство так или иначе эти подходы разделяет.

Согласно разработанной этой группой концепции, безопасность зависит не столько от способности Грузии разработать стратегию безопасности, сколько от ее способности создать стратегию развития. Безопасность станет итогом сознательной и плодотворной работы, направленной на утверждение в стране законопослушности и движения в конструктивном направлении, соответствующем культурной самобытности Грузии, но учитывающем при этом изменяющиеся требования мирового сообщества, идущего по пути глобализации. Однако для этого Грузия должна быть суверенной — то есть способной на самостоятельный выбор, свободной от вмешательства внешних сил. В этой цепочке рассуждений звенья расставлены следующим образом: "стратегия национального развития" — государственность — суверенитет — безопасность. Очевидно, что этой аргументации присуща цикличность, потому что безопасность в качестве *суверенитета* должна лежать в основе национального преобразования, однако взаимосвязь между государственностью и безопасностью очевидна: государственность предшествует безопасности.

В той главе настоящей книги, автором которой является Гиа Нодиа, приводятся аналогичные аргументы. По его мнению, безопасность представляет собой свободу народа проводить в жизнь "идею того, чем он хочет быть". Он называет это "национальным проектом", и всё, что может подорвать его или увести в сторону, представляет собой вызов безопасности. Нодиа настаивает на том, что для того, чтобы проект заработал, он должен уважать "некую уникальную национальную самобытность", будь то на основе языка, культуры или "духовности", но он должен также стремиться к чему-то большему. В случае Грузии, по его словам, "нечто большее" — это стремление перенять либеральную демократическую модель европейских государств. Однако, как отмечает и сам Нодиа, как можно быть уверенным в том, что такое национальный проект и кто его поддерживает? Если существует несколько национальных проектов, то какой из них имеет законную силу? Эти вопросы переводят проблему на бо-

лее глубокий уровень и приводят к обратной зависимости между безопасностью и государственностью.

Существуют серьезные препятствия на пути создания в Грузии национального проекта. По мнению Нодиа, в их число входят: "этническая исключительность" самих грузин, способствующее раздробленности наследие советской институциональной системы, влиятельные "альтернативные национальные проекты" и целый ряд потенциальных источников напряженности, начиная от ирредентистских настроений в армянской и азербайджанской общинах до обособившихся этнических групп. Эти препятствия составляют внутренний аспект проблемы национальной безопасности; они угрожают национальному проекту, угрожают государственности. Но не только они, по мнению Нодиа, представляют собой проблему. На более глубоком уровне именно отсутствие решимости у политических институтов мешает созданию грузинского национального проекта, а не наоборот. Не этими препятствиями объясняются неудачи институтов; скорее слабость институтов определяет масштаб этих препятствий.

Соответственно, по мнению Нодиа, чтобы понять суть проблемы грузинской безопасности, необходимо объяснить причины слабости государства. Он пытается найти объяснение в изначальной двойственности ценностей, разделяемых грузинским населением: с одной стороны, симпатии к либеральной демократической модели, а с другой — сомнения в ней ввиду антипатии к государству и готовности использовать его в личных целях. Если копнуть глубже, то окажется, что проблема определяется природой заинтересованности грузинской общественности в копировании западной модели: она принимает демократическую модель, потому что хочет быть частью Запада, а частью Запада она хочет быть, чтобы утвердить свою независимость от России. Однако в этой цепочке приверженность либеральной западной модели определяется соображениями безопасности, а не глубокими симпатиями к ценностям, присущим этой модели[5]. Добавьте к этому инстинктивное недоверие грузинского народа к госу-

[5] Это моя собственная интерполяция. Нодиа настаивает на том, что большинство грузин по-настоящему привержены либеральным ценностям и демократической модели, которая не является для них лишь средством, причем привержены в большей степени, нежели это имеет место в большинстве других постсоветских государств.

дарству — демократическому или любому другому — из-за того, во что превратилось государство в советские времена, и перспектива преодоления слабости государства за счет внедрения демократии становится туманной, особенно в условиях, когда для многих грузин ценности демократии соперничают с другими ценностями, унаследованными грузинским обществом и подчас поддерживаемыми грузинской православной церковью.

Аргументация других хорошо осведомленных о ситуации в стране грузин опирается на те же исходные положения. Еще один из авторов этой книги, Давид Дарчиашвили, также полагает, что будущее грузинской "революции роз" зависит "от ее способности сплотить людей вокруг национальной идеи", чего нельзя добиться, просто предполагая, что гражданское общество одержит победу[6]. "Проект" нуждается скорее "в эмоциях, даже романтизме". Поэтому, по его мнению, чтобы добиться успеха, "демократические силы" Грузии должны "использовать для укрепления своего проекта [грузинский] национализм", при условии — и в этом и состоит основная сложность, — что его можно будет очистить "от его опасного этнического привкуса". В действительности необходимо разорвать порочную связь грузинского национализма с коррумпированными официальными кругами и криминальными элементами, а демократические силы должны использовать его для утверждения государства, способного завоевать поддержку отчужденных от него граждан.

Таким образом, Дарчиашвили принадлежит к числу тех, кто полагает, что в основе проблемы безопасности Грузии лежит хрупкость государственности и что наиболее опасным проявлением этого является неэффективность государственных институтов. В его концепции, однако, ослабление институтов объясняется необузданной коррупцией, которая вызвала три вида последствий: во-первых, "приватизацию безопасности", когда государственные органы, отвечающие за национальную и общественную безопасность, превратились в заповедную зону для коррумпированных государственных чиновников, которые подчинили их своим личным интересам; во-вторых, восстановление влияния вооруженных группировок, с которым, как казалось

[6] *David Darchiashvili.* Georgian Security Problems and Policies, in *Dov Lynch*, *ed*. The South Caucasus, A Challenge for the EU, Chaillot Papers no. 65 (Paris: Institute for Security Studies, European Union, December 2003), p. 126, http://www.iss-eu.org/public/content/chaile.html.

еще несколько лет назад, было покончено; и, в-третьих, срастание "политики, преступности и клановости"[7]. Грузинские официальные лица всех уровней "активно вовлечены в сомнительные коммерческие махинации, включающие в себя открытую или скрытую приватизацию государственной собственности", и все это способствует превращению криминальных деяний в глазах общества в норму.

Взаимосвязь между коррупцией, в том числе в худших ее проявлениях, криминализированным государством, слабостью институтов и разрушением системы национальной безопасности широко освещается в большинстве аналитических работ, посвященных Грузии. Однако Дарчиашвили ставит эту проблему во главу угла. В этом он не одинок. Павел Баев идет дальше, утверждая, что "беды Грузии", какими бы злонамеренными ни были действия внешних сил, проистекают, прежде всего, из "аномалий и деформаций внутри самого общества, политических институтов и элит" и что они в меньшей степени определяются "национальными обидами, допущенными в прошлом несправедливостями или наследием коммунистического прошлого, [нежели] наличием всепроникающей теневой экономики и коррупции"[8]. Так, он связывает усиление влияния полувоенных формирований, таких как Национальная гвардия и "Мхедриони", на заре независимости, гражданскую войну начала 1990-х годов и даже вспыхнувшую из-за Абхазии войну с "клановой коррупцией", пустившей глубокие и прочные корни еще в советский период. То, что было начато в советскую эпоху, развилось в гораздо более опасной форме вследствие экономической разрухи после развала Советского Союза, прекращения нормальной экономической активности и расцвета теневой экономики.

В настоящей книге Дарчиашвили уделяет особое внимание деструктивной взаимосвязи между ослабленным государством, коррупцией и вооруженными силами. В отличие от других бывших советских республик, таких как Украина, Беларусь и Казахстан, Грузия не могла просто национализировать размещенные

[7] *Darchiashvili.* Georgian Security Problems and Policies, p. 113.

[8] *Pavel K. Baev.* Civil Wars in Georgia: Corruption Breeds Violence, in *Jan Koehler and Christoph Zürcher, eds.* Potentials of Disorder (Manchester, UK: Manchester University Press, 2003), p. 128. (Баев признает, что коррупция и теневая экономика являются частью наследия коммунистического прошлого.)

на ее территории силы Советской Армии и использовать их как основу для новых вооруженных сил Грузии. Вместо этого в период правления первого после обретения Грузией независимости президента Звиада Гамсахурдиа вакуум был заполнен рядом военизированных группировок. Лишь некоторые из них были лояльны президенту, но все они сохраняли верность прежде всего своим командирам, зачастую принадлежавшим к криминальным кругам. Поэтому первой задачей для сменившего Гамсахурдиа Эдуарда Шеварднадзе было привести эти почти неконтролируемые военизированные группировки в повиновение и обеспечить определенный государственный контроль над их действиями. Шеварднадзе, по мнению Дарчиашвили, взялся за решение этой задачи, используя стратегию "разделяй и властвуй" и по одному убирая лидеров этих военизированных группировок. Однако подобная стратегия по своей природе препятствовала совершенствованию новой грузинской армии, поскольку противоречила четкой централизации военной власти.

Дарчиашвили подробно рассматривает те болезненные и бессистемные меры, с помощью которых Гамсахурдиа, а позднее Шеварднадзе пытались призвать к порядку криминализированные, состоящие из всяческого сброда, никому не подчинявшиеся военизированные группировки, участвовавшие в первых сражениях, которые вела Грузия, и превратить их в настоящую армию, подчиняющуюся властям страны, находящуюся под управлением гражданских властей и под демократическим контролем. До самого конца эпохи Шеварднадзе, несмотря на бесчисленные комиссии, десятки "реформ" и значительную помощь со стороны Соединенных Штатов и других членов НАТО, Грузии не удалось сколько-нибудь значительно продвинуться по пути военной реформы. Дарчиашвили возлагает вину на руководство Грузии и, прежде всего, на Шеварднадзе, применявшего стратегию "разделяй и властвуй" в отношении армии и сил безопасности, которым он не доверял, а также на его склонность игнорировать коррупцию в среде тех, чьей поддержки он добивался. Кроме того, неспособность или нежелание Шеварднадзе сделать все необходимое для создания реформированной, хорошо организованной армии дополнялось отсутствием масштабной стратегической концепции, которая придала бы направленность этой работе. Однако причиной этого также стали непоследователь-

ность, узость и авантюризм, проявленные режимом в отношении военных потребностей страны.

Почти все грузинские аналитики, каких бы разных точек зрения они ни придерживались, считают, что суть проблемы национальной безопасности заключается в неудовлетворительном состоянии государственности. Однако проблему осложняет сложное взаимодействие различных ее составляющих. Те аналитики, которые пытаются выявить конкретные источники существующих проблем безопасности Грузии, как правило, идут по замкнутому кругу, как это было с упоминавшимся выше Центром стратегических исследований. Это классическая проблема первичности курицы или яйца: должны ли быть сначала созданы институты, способные обеспечить доверие к себе со стороны общественности и преодолеть одиозные формы национализма, или преобразование национализма позволит появиться институтам, способным получить всеобщую поддержку? Восстановление государства с целью повести борьбу с коррупцией или борьба с коррупцией для восстановления государства? Разработка "национального проекта" или "национальной стратегии развития" ради укрепления государственности как основы суверенитета, сиречь независимости, или борьба за суверенитет ради того, чтобы получить возможность проводить в жизнь национальный проект?

Кроме того, существуют внутренние противоречия: грузины, особенно интеллигенция и политики, выступающие за прозападный внешнеполитический курс, как правило, настаивают на том, что, какими бы средствами это ни было достигнуто, цель должна состоять в создании либеральной демократической системы, которая защищала бы при этом уникальную культурную, социальную и историческую самобытность грузин. Однако либеральная демократическая система требует примирения конфликтующих общностей, в случае необходимости и ценой меньшей защищенности доминирующей национальности. Кроме того, столь же часто высказываемый призыв положить в основу государственности примирение находящихся в состоянии войны национальных общностей не встречает ответа, если какая-либо группа отказывается от примирения.

Именно по этой причине внешние силы вмешиваются в ситуацию в Грузии. Их вмешательство зачастую направлено во зло, а если оно предпринимается с благими целями, то, как правило,

остается скорее намерением, нежели свершившимся фактом. Если сутью проблемы безопасности Грузии является государственность, то ее агонизирующая форма — это урезанный суверенитет, то есть выпадение из сферы государственной власти целых провинций и даже, как подчеркивает Дарчиашвили, территорий, прилегающих к ним[9]. То, что Южная Осетия и Абхазия фактически представляют собой мини-государства в рамках границ Грузии, что распоряжения грузинских властей не имеют силы в районах, которые считаются неотъемлемой частью грузинского государства, и что власти страны не в силах изменить ситуацию, как ничто другое отражает в себе сущность проблемы национальной безопасности.

Поскольку Россия, по общему мнению, первоначально выступала как сторонница абхазского сепаратизма, затем — как препятствие на пути грузино-абхазского урегулирования, а в последнее время она использует российско-абхазские взаимоотношения для оказания давления на Тбилиси, внутренний аспект проблемы грузинской безопасности автоматически становится международным и весьма взрывоопасным. Россия, с точки зрения Грузии, представляет собой наиболее опасный фактор в международном окружении Грузии. Для этого существует масса причин: считают, что Россия медлила с выводом своих военных баз из Грузии для того, чтобы запугать грузинских лидеров или, по крайней мере, не допустить попадания этих баз в руки США или НАТО; полагают, что она не уважает суверенитет Грузии и готова нарушить его, если сочтет, что война в Чечне дает ей на это право; предполагают, что она стоит за имевшими место в прошлом покушениями на жизнь бывшего президента Шеварднадзе; подозревают, что она готова пойти на все, начиная с прекращения поставок газа и заканчивая помощью силам, враждебным нынешнему режиму, чтобы навязать Грузии свой выбор. Подкрепляет все эти мнения и придает им особую значимость предполагаемая готовность России поощрять абхазский и осетинский сепаратизм или, как минимум, использовать эти конфликты для того, чтобы ослабить руководство Грузии или оказать на него давление.

[9] *Darchiashvili.* Georgian Security Problems and Policies, p. 109.

КОНФЛИКТ В РЕГИОНЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГРУЗИИ

Наблюдатели в Грузии не могут не видеть тех нюансов, которые делают угрозу со стороны России менее ярко выраженной. Они понимают, что в некоторых случаях проблемы, созданные Россией, возможно, в большей степени являлись делом рук действовавших на свой страх и риск людей, нежели плодом усилий московских властей. Они признают, что напряженность и недоброжелательность, возможно, исходили не только с российской стороны[10]. И они отдают себе отчет в том, что хотя такая проблема, как международный терроризм, может быть использована Россией во вред интересам Грузии, эта проблема не просто используется Россией как средство, а имеет для нее реальное значение, и, соответственно, в этом вопросе Россия пользуется поддержкой других стран, таких как Соединенные Штаты, благожелательное отношение со стороны которых важно для Грузии.

Такую более тонкую оценку факторов, осложняющих грузино-российские отношения, дает в написанной им главе этой книги Джаба Девдариани[11]. Он рассматривает российский аспект проблемы национальной безопасности Грузии как сложное явление, уходящее корнями вглубь грузинской национальной психологии. Столкновение между разными "национальными мифами", если воспользоваться его определением, придает существующим в настоящее время разногласиям гораздо больший резонанс, чем это могло бы быть, причем тогда, когда обе страны пытаются выработать определение новой национальной идентичности. Однако тот факт, что грузины черпают вдохновение, — а россияне находят источник обид, — в утверждении, что Грузия долгое время была объектом надругательства и угнетения со стороны российского империализма, не отличает Грузию от ряда других бывших советских республик. Разница между, например, Грузией и Украиной проявляется в том, насколько

[10] См. интервью Гиги Чикладзе с Тедо Джапаридзе (Georgia's Interim Foreign Minister: Russian Security Depends on Georgian Stabilization. — *Eurasianet,* January 6, 2004), http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010604.shtml.

[11] См. также *Jaba Devdariani*. Georgia on a Fault Line. — *Perspective,* vol. 13, no. 3 (January-February 2003), pp. 1, 6-8.

население этих стран разделяет эту точку зрения[12]. Часть украинского населения, особенно те, кто живет на западе страны, придерживаются того же мнения, что и грузины, однако жители других регионов, особенно восточных, не разделяют его. В результате позиция по отношению к России, вместо того чтобы стать залогом единства политической линии, стала разъединяющим фактором во внутренней политике Украины.

Однако противоборствующие национальные мифы определяют контекст, в котором Грузия и Россия пытаются разрядить разделяющую их напряженность; они не создают эту напряженность. Она возникает вследствие конкретных обстоятельств: из споров о ликвидации военных баз или введении визового режима; из действий, которые воспринимаются как злонамеренные или подрывные; из тщетных поисков выхода из конфликтов, подобных абхазскому или чеченскому, когда одна сторона считает, что другая не только не оказывает поддержки, а полна недоброжелательства. Девдариани не возлагает вину за испорченные отношения между Россией и Грузией только на Москву. Даже когда Россия, по его мнению, ведет себя агрессивно, вина за это отчасти ложится и на Грузию. Он указывает, что когда Грузия занимает определенную, твердую позицию и намерена действовать взвешенно, то Россия ведет себя сдержанно. Очевидный пример этого — кризис в Аджарии в апреле 2004 года, когда правительство Саакашвили отрешило от власти местного политического лидера, который, при содействии со стороны России, в течение долгого времени оказывал открытое неповиновение центральным властям. Так и Девдариани возвращается к проблеме грузинской государственности. Он также считает, что безопасность Грузии — на этот раз в аспекте ее взаимоотношений с Россией — была снижена из-за слабости грузинской стороны: из-за неустойчивой внешней политики, из-за того, что лидеры используют действия России для маскировки своих собственных провалов, а также из-за коррумпированности и отсутствия твердой позиции у самого правительства, что подталкивало Россию к тому, чтобы воспользоваться этими уязвимыми точками.

[12] Здесь я имею в виду доминирующую этническую группу. Ряд национальных меньшинств в Грузии не разделяют эту точку зрения грузин на Россию в том виде, в каком ее излагает Девдариани.

В заключение, однако, Девдариани, как и большинство грузин, выражает обеспокоенность тем, что Россия так полностью и не примирилась с утратой своего имперского могущества и намеревается сохранить как можно бóльший контроль над Грузией и Кавказом. Никакая другая проблема грузинской безопасности не ставит этот вопрос острее, чем проблема сепаратистских территорий, особенно Абхазии. Грузины понимают, что корни неповиновения Абхазии и Южной Осетии уходят вглубь этнических, культурных, исторических и политических различий. Они понимают также, что эти разногласия усугубила та политика, которую проводили грузинские лидеры, особенно правительство Гамсахурдиа в 1990—1991 годах. Верно и то, как об этом пишут в своих главах Нодиа и Кристоф Цюрхер, что спираль событий, приведшая к открытому разрыву между центральным правительством и этими регионами, была результатом действий обеих сторон. Невозможно точно определить, что стало толчком к эскалации насилия в регионе: попытки абхазских лидеров в 1988 году вывести свою территорию из состава Грузинской Советской Социалистической Республики или же жесткие меры, принятые грузинской стороной в 1989 году. Однако что бы ни послужило толчком к этому, но быстро развивающиеся спазматические взаимоотношения между Тбилиси, с одной стороны, и Сухуми и Цхинвали — с другой, вышли из-под контроля всего за несколько месяцев (подробно эти процессы прослеживает в своей главе Цюрхер). Панический страх грузинских лидеров перед "нелояльностью" Абхазии и Южной Осетии был не менее сильным, нежели страх абхазов и осетин перед репрессиями со стороны Грузии или страх абхазской и осетинской элит утратить привилегированное положение в своих регионах. Однако для того, чтобы были начаты военные действия, — по крайней мере в случае Абхазии, — по мнению Цюрхера, необходимо было и иное: у истоков грузинской трагедии стояли военные и боевики, которые, не будучи сдерживаемыми ослабленным государством, сделали ставку на насилие для того, чтобы защитить приносящую огромные доходы криминальную деятельность. Цюрхер называет эти группы "бизнесменами от насилия".

С момента начала военных действий роль России стала решающей. Почти все в Грузии полагают, что в войне 1992—1993 годов Россия поддерживала абхазскую сторону, и, как до

сих пор думают многие грузины, эта помощь сыграла решающую роль в том, что события обернулись не в пользу Грузии. Для них неясно только одно: исходили ли указания из Москвы или это была инициатива российского военного командования и дислоцированных в Абхазии частей. В написанной ею главе Оксана Антоненко рассказывает гораздо более сложную историю, в которую — и это свидетельствует о сильных эмоциях, порождаемых этой проблемой, — мало кто из грузин поверит, равно как и большинство авторов этой книги. Действительно, российские военные участвовали в конфликте, но, по мнению Антоненко, участвовали не единым фронтом. Некоторые военные поставляли или продавали оружие абхазским повстанцам, и российские ВВС предпринимали воздушные атаки на грузинские войска. В то же время накануне нападения Грузии на Абхазию в августе 1992 года командование Закавказского военного округа (унаследованного Россией с советских времен) передало грузинским военным большие запасы оружия, в том числе и немало танков. На начальных этапах военных действий грузинским вооруженным силам оказывали поддержку подразделения российского ВМФ на Черном море. Характерно, как отмечает Антоненко, что элита в Москве также разделилась в своих политических симпатиях: часть ее (в том числе президент, министр иностранных дел и министр обороны) поддерживали идею "сильной единой Грузии", тогда как другие (часть армии и сил безопасности, региональные лидеры и политики на Северном Кавказе) хотели появления "промосковской Абхазии".

В долгосрочной перспективе, по мнению Антоненко, Россия осложняет проблему Абхазии не столько по злому умыслу, сколько из-за того, как она исполняет свою посредническую роль. Осуществляя миротворческую миссию в Абхазии силами Содружества Независимых Государств (СНГ), в котором она играет ведущую роль, Москва прежде всего поставила перед собой задачу не допустить вспышек насилия, что, по мнению Грузии, привело к таким нежелательным последствиям, как укрепление границ Абхазии и утверждение ее автономии. Верно и то, что вторая война России в Чечне сделала с 1999 года роль России в Грузии более сомнительной. Россияне, начиная с президента Владимира Путина, считают, что Грузия слишком сочувственно относится к Чечне и, как минимум, не стремится к сотрудничеству, с тем чтобы перекрыть каналы помощи повстан-

цам извне. Россия осуществляла ответные шаги, остро критикуя грузинских лидеров, угрожая принять превентивные меры для ликвидации предполагаемой чеченской угрозы с грузинской стороны границы и иногда демонстративно давая разрешение российской военной авиации атаковать цели на территории Грузии. После 1999 года Россия начала также укреплять связи с Абхазией — открыв границу с ней, сняв блокаду, действовавшую (весьма условно) с 1992 года, предоставляя российское гражданство жителям Абхазии и при этом вводя визовые ограничения для грузинских граждан, хотя сложно понять, было ли целью этих акций оказание давления на Тбилиси или же это стало наименьшим общим знаменателем внутрироссийских политических конфликтов. В любом случае все это еще больше убедило грузин в том, что Россия не может или не хочет сыграть роль непредвзятого арбитра в разрешении охвативших Грузию конфликтов, связанных с сепаратизмом. Не способствовали улучшению ее имиджа и настойчивые попытки Москвы не допустить расширения роли других сторон, в том числе и международных организаций, в поддержании или установлении мира.

Но, если развивать приводимую Антоненко аргументацию, проблема, которую Россия представляет для Грузии, носит гораздо более глубокий и сложный характер, чем это обычно представляется в Грузии. Она кроется не столько в стремлении российской стороны преследовать открыто агрессивные цели, сколько в политике, направленной на то, чтобы дважды съесть один и тот же пирог. Так, в случае Абхазии Россия желает не отдать предпочтение одной из сторон, а скорее сохранить свое влияние на обеих. Официально (и, вероятно, искренне) она готова защищать территориальную целостность Грузии, но при этом делает все, что в ее силах, для укрепления связей с Абхазией. Она почти наверняка хотела бы видеть стабильную Грузию частью стабильного Закавказья, но при этом ревниво относится к собственному влиянию в регионе и отвергает идею о вмешательстве других сторон, например Соединенных Штатов, Турции, НАТО и даже ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в то, что она относится к сфере своей безопасности. Более того, как показывает Антоненко, на первый взгляд враждебные или недоброжелательные действия России, такие как введение визового режима для граждан Грузии, предоставление российского гражданства жителям Абхазии

и Южной Осетии и отказ от визовых требований в отношении них, установление железнодорожного сообщения с Абхазией и недостаточная поддержка конструктивных международных инициатив, направленных на урегулирование грузино-абхазских отношений, имеют под собой гораздо более сложную основу. Вот почему в отношениях с Россией Тбилиси нужна гораздо более умная и тонкая политика, нежели та, которую грузинские лидеры проводили до сих пор.

И Антоненко, и Девдариани усматривают, однако, признаки того, что сразу после прихода Саакашвили к власти Россия и Грузия были готовы попытаться забыть некоторые из имевшихся в прошлом разногласий. Девдариани указывает на весомые прагматичные причины (в основном экономического порядка), побуждающие обе стороны забыть о прошлых трениях и попытаться наладить более стабильные взаимоотношения. Антоненко согласна с этим и обращает внимание на то, что в тот момент представлялось потенциальными сферами экономического сотрудничества. Она считает также, что, судя по действиям российской стороны в момент обострения напряженности вокруг Абхазии и Южной Осетии в конце весны 2004 года, Москва ослабила свое сопротивление расширению сотрудничества между Россией и НАТО на Кавказе и между силами СНГ по поддержанию мира и группой наблюдателей ООН в Грузии. Однако, несмотря на возникшие поначалу надежды, коренные причины для недоверия и опасений во взаимоотношениях руководства двух стран остались и даже усугубились в последующие месяцы. В начале 2005 года Саакашвили уже весьма прозрачно намекал, что Грузия имеет дело с "самой мощной и самой агрессивной — возможно, и не самой мощной, но наверняка самой агрессивной — силой в мире"[13]. И, как отметил примерно в то же самое время близкий к окружению Путина источник, Саакашвили вызывает у Путина примерно такую же неприязнь, как "Фидель Кастро у американских политиков"[14].

[13] Саакашвили заявил об этом в своем ежегодном докладе о положении страны в парламенте Грузии 10 февраля 2005 года, http://www.kvali.com/kvali/index.asp?obiektivi=show&n=126.

[14] Интервью, взятое в Москве 24 марта 2005 года.

ВНЕШНЯЯ СИТУАЦИЯ: ВОДОВОРОТЫ И КОНЦЕНТРИЧЕСКИЕ КРУГИ

В конечном счете, не надеясь на маловероятное географическое чудо, в результате которого Грузия перенеслась бы в другую точку земного шара, грузины осознали, что им необходимо научиться жить рядом со своим большим северным соседом. Они надеются также, что, как выразился бывший министр иностранных дел Тедо Джапаридзе, россияне тоже понимают — или со временем поймут, — что их безопасность "зависит от стабилизации в Грузии"[15]. Однако сложные взаимоотношения между двумя странами рождают дилемму. Можно ли нормализовать грузино-российские отношения на двусторонней основе или, учитывая все затруднения, продвижение вперед будет зависеть от создания более широкой структуры? Девдариани придерживается последней точки зрения и говорит о возможности создания конструктивного треугольника с участием Соединенных Штатов, активизации роли Европейского союза (ЕС) или укрепления таких структур, как ГУУАМ — рыхлого объединения с участием Грузии, Украины, Азербайджана, Молдовы, а до весны 2005 года — еще и Узбекистана. Однако, по мнению Девдариани, ни один из этих вариантов не имеет сколько-нибудь широких перспектив. В этом и кроется дилемма: возможно, грузино-российские отношения похожи на отношения между другими странами, например между Израилем и Палестиной, Северной и Южной Кореей, а до недавнего времени — между Индией и Пакистаном, когда две стороны не способны самостоятельно найти выход из ситуации. В то же время, говоря словами Девдариани, "многоярусные" решения имеют свои структурные сложности, что делает их едва ли более осуществимыми.

Теоретически трехсторонние переговоры с участием американской, российской и грузинской сторон с целью вывести двусторонние грузино-российские отношения из тупика, имеют шансы на успех, но эти абстракции тут же сталкиваются с реальностью, в которой стратегическое взаимодействие между США и Россией на Кавказе в последнее десятилетие в гораздо большей степени носило характер соперничества, нежели сотрудни-

[15] *Chikhladze.* Georgia's Interim Foreign Minister: Russian Security Depends on Georgian Stabilization.

чества[16]. Таким образом, Грузия вместо того, чтобы извлекать выгоды из динамично развивающихся американо-российских отношений в этом регионе мира, стала скорее их жертвой. Известно, что в серьезные моменты, — например, после вооруженных вторжений России в Грузию, необоснованных притязаний Путина в относящемся к сентябрю 2002 года заявлении о праве на упреждающий удар или затягивания Россией вывода своих военных баз из Грузии, — Вашингтон призывал Москву проявить сдержанность. Однако и характер, и последствия вмешательства США в большей степени носили характер соперничества, нежели сотрудничества. Это вряд ли способствовало пересмотру российским руководством принципов взаимоотношений с Грузией. Скорее это побуждало тех российских политиков, которые рассматривают действия США на Кавказе как прямую угрозу, еще более решительно защищать свою точку зрения.

На деле Грузия оказалась втянутой в орбиту американо-российских отношений и не в состоянии использовать их в своих собственных интересах. Этот печальный факт — лишь одно из целого ряда обстоятельств, ухудшающих стратегическое положение Грузии. Суть проблемы можно выразить с помощью двух метафор. Они помогают также понять, почему ставки высоки не только для Грузии. Эти две метафоры — водоворот и ряд концентрических кругов.

Смысл первой заключается в том, что конфликт раскалывает Кавказ с севера на юг и с востока на запад, создавая серьезные препятствия для более конструктивного сотрудничества в регионе. Как в другом месте указывает Бруно Коппитерс, нельзя достичь региональной интеграции, пока не будут разрешены конфликты в Нагорном Карабахе, Абхазии и Южной Осетии[17].

---

[16] Сохраняющиеся по сей день опасения России относительно военной роли Соединенных Штатов на постсоветском пространстве нашли отражение в статье Светланы Бабаевой, Екатерины Григорьевой и Николая Хорунжего "Они уже никогда не уйдут оттуда". — *Известия*, 25 января 2004 года.

[17] *Bruno Coppieters.* EU Policy on the Southern Caucasus, Policy Paper for the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security, and Defense Policy of the European Parliament (January 20, 2004), p. 7, http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf.

Более того, в отличие от других регионов бывшего Советского Союза, конфликт не просто ведет к политическому расколу и порождает напряженность: он определяет все стороны отношений между странами в регионе. Другие авторы уже подробно описывали, насколько для отношений в Закавказье характерна аморфность, раздробленность и враждебность. По словам Дова Линча, Закавказье крайне истощено в политическом отношении[18]. Споры по пограничным вопросам, экономическая блокада, нарушенное железнодорожное и автомобильное сообщение и применяемый в качестве карательного средства визовый режим не только не дают возможность торговым и иным контактам смягчить конфликт, но одновременно являются источником и причиной усугубления напряженности в масштабе региона. Сказать, что в регионе мало институтов, имеющихся в других районах мира, от Юго-Восточной Азии до Западной Европы, — значит до смешного недооценить, в какой степени между Арменией, Азербайджаном и Грузией нет никаких форм общности — ни формальных, ни неформальных. Кроме того, каждое из трех государств региона, как и другие постсоветские государства, ведет борьбу за утверждение себя как нового политического, экономического и национального образования — пытаясь добиться успеха по этим трем направлениям одновременно. Однако эти три государства в большей степени, нежели остальные, страдают от слабости и коррумпированности политических институтов, являющихся решающим условием достижения этих целей. Очевидно, что существование одинаково слабых государств в аморфной и чреватой конфликтами среде создавало бы проблему для безопасности Грузии, даже если бы ее собственное внутреннее положение было стабильным. Но поскольку это положение нестабильно, потрясения за пределами страны могут, в совокупности с внутренними конфликтами, превратить и первые и вторые в более серьезную угрозу.

Однако де Ваал подчеркивает большую роль, которую играет в этом не только политическая раздробленность на Кавказе, но также нежелание Грузии исправить положение. Как пишет этот автор, Грузия, Армения и Азербайджан так отдалены друг от друга, так не связаны экономически, что они вряд ли образуют единый регион. По его словам, во многих аспектах "три за-

[18] *Dov Lynch.* A Regional Insecurity Dynamic, in *Lynch*. The South Caucasus, pp. 9-21.

кавказские страны болезненно оторваны друг от друга". Экономически они остаются разделенными не в последнюю очередь из-за "в высшей степени криминализованных правящих кругов", что не позволяет создать нечто вроде "Кавказского общего рынка". За все это время Грузия мало что сделала для изменения этой ситуации. В период правления Гамсахурдии Грузия проецировала, по словам де Ваала, "мессианский образ Грузии как особой европейской страны", далекой от полной потрясений жизни региона и стремящейся как можно дальше дистанцироваться от России. Шеварднадзе, сменивший Гамсахурдиа на посту президента, направил свои усилия на налаживание более прочных связей с Соединенными Штатами и, как отметил де Ваал, "почти не проявлял интереса к укреплению политической или экономической интеграции с соседями Грузии". Так, вместо того чтобы сыграть роль посредника для своих соседей — Армении и Азербайджана — в урегулировании вопроса о Нагорном Карабахе, Грузия палец о палец не ударила, предоставив эту роль ОБСЕ и российскому правительству.

Находясь в центре исполненного напряженности региона, Грузия вместо того, чтобы стать ядром стабильности, что отвечало бы ее естественной роли, рискует — отчасти сознательно — превратиться в водоворот нестабильности. Если процесс стабилизации приостановится и начнутся беспорядки, в водоворот грузинского кризиса могут быть втянуты и соседи Грузии — хотя бы только для того, чтобы защитить своих соотечественников и свои материальные интересы или предотвратить негативное воздействие этого кризиса на их собственные внутренние раздоры. С другой стороны, угрозу распада страны создают не только провалы во внутренней политике Грузии; беспорядки на грузинских границах могут беспрепятственно перекинуться в глубь страны, что и происходит на северной границе с Россией. Таким образом, сохраняется опасность, что Грузия вместо того, чтобы оказывать на этот регион стабилизирующее влияние или стать локомотивом региональной интеграции, может превратиться в нечто совершенно противоположное. Кроме того, если ход событий где-либо на Кавказе, в том числе и на Северном, приведет к взрыву, то у Грузии гораздо больше шансов на ухудшение внутренней ситуации.

Все эти угрозы сохранились и спустя полтора года после прихода Саакашвили к власти. В конфликте по поводу Нагорного Карабаха то возникали проблески надежды на то, что армя-

нам и азербайджанцам удается добиться прогресса на двусторонних переговорах, позволяющего Минской группе ОБСЕ выступить с новыми инициативами, то появлялись признаки того, что Баку в практическом плане рассматривает вопрос о применении силы для решения проблемы. В Чечне тянулась война, и в полной мере сохранялась сопутствующая ей неопределенность относительно того, где в следующий раз проявятся ее побочные эффекты и что́ Россия может предпринять в ответ. А в Грузии новое руководство предприняло неудачную попытку летом 2004 года сдвинуть ситуацию в Южной Осетии с мертвой точки. Разочарование продолжало нарастать после того, как Саакашвили в январе 2005 года представил Парламентской ассамблее Совета Европы новый и, в глазах многих, предусматривающий немало уступок мирный план только для того, чтобы его решительно отвергли власти мятежной Южной Осетии, за спиной которых стояла Москва.

Образы нестабильного Кавказа и Грузии, потенциально являющейся скорее водоворотом, чем центром стабильности, дают представление о значительной части картины, но не охватывают всю ее. Они передают суть процессов фрагментации и нестабильности в отношениях между странами в регионе. Однако этим не исчерпывается политическая география этого региона, поскольку Кавказ — это не анклав, а арена, на которой также действуют другие государства, что приводит нас ко второй метафоре: Грузия как центр концентрических кругов. Исторически Кавказ был форпостом, за который боролись друг с другом различные империи. Эти империи (Персидская, Османская, Российская) больше не существуют, но возникшие на их месте государства-наследники — Иран, Турция и Россия — вновь сталкиваются друг с другом на этих территориях, иногда напрямую, чаще — косвенно. Россия в большей мере противится вмешательству Ирана и Турции в дела региона, нежели Иран и Турция — доминирующей роли России, но, как правило, Тегеран и Анкара настороженно относятся к действиям России на Кавказе, особенно когда дело касается политики в области энергетики, и зачастую стараются использовать имеющиеся возможности, чтобы ограничить влияние Москвы.

Реальное влияние Турции и Ирана на Кавказе носит более конкретный характер, будучи одновременно позитивным и негативным, причем есть основания полагать, что последний аспект перевешивает первый. Действительно, обе страны создают

возможности для некоторых государств Кавказа: Турция оказывает помощь Азербайджану и предлагает варианты экономического сотрудничества Грузии, тогда как Иран содействует снижению уровня политической и физической изоляции Армении. Несмотря на это, значительное влияние Ирана и Турции на Кавказе в сфере международных отношений в большей степени проистекает из тех проблем, которые они создают для других государств. Иран находится на третьем месте — после России и Армении — с точки зрения угрозы для безопасности Азербайджана. По мнению Арифа Юнусова, источников потенциальной напряженности несколько: волнения многочисленного азербайджанского населения в Иране, споры относительно доступа к каспийским газовым месторождениям, а также проводимая Ираном политика в отношении азербайджанских шиитов — доминирующей религиозной группы в стране[19]. Иран, правда, не стремился использовать в своих интересах волнения в регионе, в том числе в Нагорном Карабахе, и в какой-то момент в начале 1990-х годов даже пытался помочь в урегулировании азербайджано-армянского конфликта[20]. Однако на фоне других поводов для беспокойства Азербайджан практически не замечает сдержанности Ирана в этой сфере.

Для Армении таким поводом для беспокойства является Турция: ее роль не ограничивается теневым влиянием на периферии карабахского конфликта, а, будучи союзником Азербайджана, Анкара является ключевым звеном в блокаде Армении и настаивает на том, что решить проблему Карабаха можно только после нормализации отношений между Турцией и Арменией. Несмотря на предпринимавшиеся Арменией в первые годы после обретения независимости неуверенные попытки преодолеть груз таких тяжелых моментов в истории этих стран, как массовая резня армян в 1915 году, негодование Армении по поводу позиции Турции в отношении Нагорного Карабаха укрепляет давнюю уверенность населения в том, что Турция мечтает вос-

[19] *Arif Yunusov*. Azerbaijan's Security Problems and Policies, in *Lynch*. The South Caucasus, p. 146.

[20] Краткий рассказ о единственной неудавшейся попытке Ирана усадить две стороны конфликта вокруг Нагорного Карабаха за стол переговоров в мае 1992 года см. в: *Thomas de Waal*. Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War (New York: New York University Press, 2003), p. 180.

становить свое господство на Кавказе и была бы только рада уничтожению Армении, если бы это способствовало достижению этой цели[21].

В этот клубок проблем вплетаются двусторонние недружественные отношения стран, которые легко, хотя и с некоторым запозданием, встраиваются в более масштабную архитектуру соперничества и конфликтов на Кавказе. Отношения Азербайджана с Ираном осложняются не только тесными связями между Баку и Анкарой, принимая во внимание трения между Ираном и Турцией. И не только потому, что взаимоотношения Армении с Ираном находят тот же отзвук в Турции. В сферу их воздействия попадают и столь же нестабильные регионы на юге и на западе. Связи между Азербайджаном и Турцией затрагивают Израиль; связи между Ираном и Арменией касаются Греции. Подобная динамика вовлекает международную политику на Кавказе в следующий концентрический круг международных отношений и чревата перенесением на Кавказ ближневосточной и балканской политики. Соответственно, слабость и нестабильность Кавказа сопрягаются со слабостью и нестабильностью сопредельных регионов.

Последний — внешний — концентрический круг носит скорее политический, нежели географический характер. Это уровень присутствия на Кавказе крупнейших держав. И Соединенные Штаты, и европейские государства, в том числе Европейский союз, считают, что в регионе затрагиваются их интересы. Запасы нефти и газа в Каспийском море и на его побережье представляют собой наиболее очевидный фактор заинтересованности, и выбор путей их доставки на европейские рынки порождает и внешнеполитические, и торговые проблемы. Политика в отношении каспийской нефти и газа касается в большей степени транспортировки, нежели добычи, поэтому ни для одной страны возможность оказать влияние на решение этой проблемы не является столь важной, как для Соединенных Штатов и России, и это становится еще одним фактором соперничества двух стран. Принятое в середине срока пребывания Билла Клинтона на посту президента США решение этой страны обеспечить транспортировку нефти и газа в восточном направлении — через Тур-

[21] Де Ваал делает этот вывод и затем иллюстрирует его в: Black Garden, pp. 274-275.

цию, а не в южном (поскольку это укрепило бы иранский режим) и не в северном (поскольку это дало бы Москве слишком сильные рычаги влияния на государства региона, производящие энергоносители) — вызвало соответствующую реакцию со стороны России. В результате строительство нового трубопровода из Баку через Грузию в турецкий порт Джейхан, за что долгое время ратовало правительство США, стало скорее яблоком раздора между Вашингтоном и Москвой, нежели основой для сотрудничества.

Международная политика в отношении нефти и газа в регионе Каспийского моря рассматривается в главе Дамьэна Элли и Георгия Гогия, и в нашу задачу не входит более глубокое изучение этого вопроса, за исключением того замечания, что игровое поле здесь широкое и охватывает Центральную Азию и Кавказ, что значимыми сторонними игроками на этом поле являются европейские государства, Иран, Турция, Китай и крупнейшие производители нефти и что игра идет по правилам как конкурентной борьбы, так и сотрудничества. Даже зачастую спорный в политическом отношении вопрос о прокладке трубопроводов имеет свою положительную сторону, и иногда, как в случае Каспийского трубопроводного консорциума (КТК), Соединенные Штаты Америки и Россия действовали вместе. Однако в отношении трубопровода Баку—Тбилиси—Джейхан (БТД) — крупнейшего трубопровода, проходящего через Грузию, — дела обстояли по-иному. С самого начала трубопровод БТД вызывал недовольство России, особенно министерства иностранных дел, и это стало еще одним поводом для ухудшения грузино-российских отношений.

В сферу интересов США на Кавказе, естественно, входит не только нефть, и в последние годы эта сфера значительно расширилась. Как отмечали Бренда Шаффер и другие, после 11 сентября Грузия и Азербайджан (особенно Азербайджан) приобрели особую значимость для Вашингтона в контексте его борьбы против терроризма[22]. В результате не нефтяные интересы, а возникшая в последнее время обеспокоенность США проблемой международного терроризма подвигла администрацию Буша на то, чтобы преодолеть наложенные Конгрессом ограничения на оказание помощи Азербайджану и побудила Пентагон, в частно-

[22] *Brenda Shaffer.* U.S. Policy, in *Lynch*. The South Caucasus, pp. 58-59.

сти, внимательнее рассмотреть вопрос о роли этих стран в стратегических планах США. И здесь также при том, что Соединенные Штаты Америки и Россия разделяют общую обеспокоенность проблемой международного терроризма и сотрудничают по многим направлениям борьбы с ним, их представления о факторах угрозы на Кавказе и методах противодействия совпадают в меньшей степени. Таким образом, даже в вопросах, где позиции Соединенных Штатов и России в целом совпадают, различия в их мнении по поводу конфликтов на Кавказе и источников терроризма не дают Грузии возможности использовать отношения с одной из этих стран таким образом, чтобы не поддаться влиянию другой. В результате для Грузии война с терроризмом не создает ни прочных предпосылок для укрепления связей с Соединенными Штатами, ни благоприятного контекста для ведения дел с Россией.

И Грузия, и Азербайджан, и Армения, как правило, рассматривают Россию и Соединенные Штаты как основных игроков в регионе. Учитывая тупиковую ситуацию, ожесточенность населения и хаос в регионе, естественно было бы предположить, что помощь и внятные решения должны прийти извне. Но поскольку Москву и Вашингтон не рассматривают как в равной мере благожелательно настроенных партнеров, Тбилиси, Баку и Ереван оказываются вынужденными выбирать между ними и затем стараться завоевать расположение той стороны, которой они отдали предпочтение. Однако тот факт, что полный альянс с Соединенными Штатами недостижим, а аналогичный альянс с Россией нежелателен (даже для Армении), вынуждает эти закавказские страны защищать свой выбор в глазах каждой из двух держав. Еще раз повторим: реалии суровы и требуют осторожного балансирования.

Таким образом, серьезнейший комплекс взаимосвязанных проблем лежит в основе представления о двойственном характере проблемы безопасности, с которой столкнулась Грузия: "непрочность государственности" вкупе с "нестабильным окружением". При всем понимании взаимосвязанности и сложности многих аспектов проблемы государственности трудно — хотя, видимо, возможно — объяснить, почему Грузия так мало сделала для того, чтобы осмыслить и сформулировать стратегическую доктрину решения проблем, с которыми сталкивается страна. В своей главе Дарчиашвили рассматривает ряд неудачных шагов, сделанных в этом направлении, — различные попытки выработ-

тать нечто подобное оборонной доктрине. Ни одна из этих попыток, начиная с так называемой военной доктрины, принятой грузинским парламентом в 1997 году, и заканчивая последним бесплодным усилием, предпринятым правительством в 2003 году, не дала практического результата. Все эти разработки, в том числе выпущенная в 2002 году военными "Белая книга" и официальный документ 2000 года "Виды и стратегия на будущее", либо не были подготовлены в достаточной степени в политических верхах для того, чтобы получить всеобщее признание, либо, что еще хуже, не были достаточно точны и соотнесены с суровыми реалиями Грузии.

Документ 2000 года "Виды и стратегия на будущее" хорошо иллюстрирует эту проблему. В нем в самых общих словах говорилось об укреплении в гражданах Грузии "чувства приверженности Конституции и ощущения общего гражданства", а также о "необходимости консолидировать единство государства, укрепляя в людях и в регионах чувство национального единения"[23]. В документе указывалось также на необходимость принятия "долгосрочной национальной программы". Но это только обозначало проблему, но не концептуализировало ее; высвечивало задачу, но не давало ее в разбивке на составяющие. Общие принципы — такие как уважение территориальной целостности, защита прав человека, прекращение блокад и охрана окружающей среды — хороши, но это, в лучшем случае, ориентиры, а не исходные пункты для анализа угроз и выработки стратегии реагирования на них.

Как указывает в своей главе Дарчиашвили, президент Саакашвили и его команда приступили к выработке национальной концепции безопасности, в большей степени увязанной с конкретными проблемами, стоящими перед Грузией, и к весне 2005 года она была почти готова. Насколько новым лидерам страны удастся достичь этой цели и преодолеть летаргию и бюрократическое безразличие прошлых времен, станет наилучшей проверкой их способности преодолеть ограниченность их предшественников.

В отсутствие основополагающего руководства в этой области, считает Дарчиашвили, крайне сложно подготовить работоспособную военную стратегию, определить необходимый размер вооруженных сил и распределить задачи. В концепции 2000 года

[23] "Грузия и мир: виды и стратегия на будущее ", 10 октября 2000 года.

"Виды и стратегия на будущее" имеется раздел, посвященный вопросам оборонной стратегии, где несколько более наглядно проведена связь между потребностью и ее удовлетворением. Грузия, говорится в документе, должна быть способна защитить трубопроводы, проходящие по ее территории, отразить "нападения незначительными силами", предотвратить "проникновение небольших групп в приграничные зоны" и "подавить возможные беспорядки или волнения в приграничных зонах, которые могут стать следствием вспышек насилия в соседних районах". Хотя в документе вскользь упоминается о необходимости иметь армию, способную "отразить нападение любых видов вооруженных сил, имеющих целью разделение Грузии или изменение насильственным путем ее политической системы или формы правления", в других местах в более реалистичных тонах говорится о способности "противостоять угрозам до получения помощи от международного сообщества"[24]. Однако, как отмечает Дарчиашвили, для выработки практической, четкой позиции по вопросам обороны необходимо сделать еще многое.

ВНЕШНИЙ МИР

Если попытки грузин разобраться в сложной и запутанной проблеме безопасности, с которой имеет дело их страна, потерпели неудачу, то чего удалось достичь основным внешним силам в выявлении своих интересов в Грузии и оптимальных путей их защиты? Как доказывают в написанной ими главе Дамьэн Элли и Георгий Гогия, вплоть до последнего времени не слишком многого. За все то время, что прошло после распада Советского Союза, европейцы и американцы не только не рассмотрели проблемы Грузии и региона во всей их полноте и сложности, но также, в отличие от грузин, в течение долгого времени недооценивали имеющиеся здесь интересы.

В оправдание американцев и европейцев следует сказать, что эти интересы легко было недооценить. Если бы не нефть, могло бы показаться, что сторонним силам благоразумнее всего было бы просто отгородиться от хаоса, напряженности и отсталости, царящих в регионе, создав для него что-то вроде "саркофага" (политического), аналогичного тому, что возведен над ре-

[24] "Грузия и мир".

актором в Чернобыле. Несмотря на то что Иран и Турция граничат с Кавказом, они имеют все основания сосредоточить внимание на своих главных внешнеполитических интересах, лежащих за пределами этого региона. У европейцев достаточно проблем ближе к дому или даже в самом своем доме. Соединенным Штатам едва ли хочется наводить порядок или проводить преобразования еще в одном уголке земного шара. Даже Россия предпочла бы дистанцироваться от Кавказа с его неопределенностью и сосредоточить свое внимание на других странах и регионах, таких как Украина, Беларусь и Центральная Азия, которые в экономическом, стратегическом и политическом отношении для нее намного важнее.

Разумеется, ни одно из этих государств не пойдет на это. Они не могут сделать и не сделают этого в первую очередь из-за инерции поведения, которому следовали в прошлом, — из-за допущений, предрассудков, надежд, страхов и действий, которые привели их к такой позиции. Так что в ближайшем будущем большинство игроков, в том числе и Россия, будут, по всей вероятности, проводить на Кавказе примерно ту же политику, что и раньше, если только ход событий в регионе не претерпит кардинальных изменений или, как в случае с Россией, если вспышка терроризма летом и осенью 2004 года, связанная с войной в Чечне, не заставит администрацию Путина внезапно перейти к более жесткой политике. На это указывают новые заявления Путина о возможности в случае необходимости бороться с террористами — чеченскими или иными — за пределами территории России и неосторожные высказывания представителей российской политической элиты об обеспечении позиций России в Абхазии и Южной Осетии путем официального признания этих территорий. Однако на данный момент с наибольшей долей уверенности можно говорить о том, что ни одна из стран, расположенных за пределами Кавказского региона, в том числе и Россия, не готова решительно отстаивать на Кавказе свои интересы. В то же время никто из них, похоже, не собирается и уходить с Кавказа. Таким образом, с одной стороны, они, по всей видимости, не готовы вкладывать силы и средства в перестройку отношений, ускорение изменений или даже содействовать установлению мира. С другой стороны, они в равной мере не готовы подвергать себя серьезному риску, используя нестабильность, вытесняя конкурентов или создавая стратегические опорные пункты.

Вторая причина, по которой другие страны не могут — что само по себе хорошо — забыть о Грузии и о Кавказе, — это та, которую обычно приводят политики и аналитики, убеждая свои правительства обратить внимание на этот регион. Какое бы место Кавказ ни занимал в общей системе ценностей, происходящие там события — и хорошие, и плохие — могут приобретать масштабы, оправдывающие интерес со стороны Брюсселя, Берлина, Лондона, Парижа, Вашингтона и других. Обычно список открывают нефть и газ: при этом газ важнее для европейцев, нефть — для американцев, а для Ирана, Турции и России важно и то и другое[25]. Далее следуют факторы беспокойства: потоки наркотиков, оружия и тому подобного, особенно на отколовшихся территориях и вокруг них; риск возобновления неразрешенных конфликтов в Абхазии и Южной Осетии; а также возможность того, что террористы найдут здесь для себя плацдарм. Иран, Турция и Россия имеют возможность наблюдать, как возникшая в регионе нестабильность проникает сквозь их общие границы, а после вступления в ЕС в 2007 году Болгарии и Румынии европейцы тоже станут непосредственными соседями Кавказа. И, как подчеркивают Элли и Гогия, Европа никогда не будет чувствовать себя в полной безопасности, если Кавказ окажется за пределами сферы обеспечения европейской безопасности.

У американцев после 11 сентября иные заботы: они рассматривают регион, особенно такие государства, как Азербайджан, в качестве бастиона в своей новой войне против международного терроризма. Государств-союзников, где большинство населения составляют мусульмане, не так уж и много, и их ценность для Вашингтона определяется не только теми плацдармами, которые они способны предоставить, но и примером, который они подают. Едва ли нужно объяснять, что Россия рассматривает регион как естественное продолжение сферы своих внутренних интересов, начиная с войны в Чечне и заканчивая базами, в которых нуждаются ее вооруженные силы, а также как потенциальное

[25] Нередко утверждают, что на самом деле Соединенные Штаты не слишком заинтересованы в этом регионе, даже в его нефти, так как поступления нефти оттуда на американский рынок составляют лишь мизерную долю импорта нефти Соединенными Штатами. При этом упускается из виду реальная заинтересованность Соединенных Штатов в максимальных поставках нефти на мировой рынок.

поле для деятельности российских государственных монополий и квазигосударственных телекоммуникационных, энергетических и других корпораций.

По мнению Элли и Гогия, несмотря на ряд инициатив и значительные объемы помощи, в последние десять лет ни европейцы, ни американцы не воспринимали проблемы Грузии с той серьезностью, которой они заслуживают. Действительно, Соединенные Штаты и Европа оказывали Грузии больше помощи в расчете на душу населения, чем практически любому другому из постсоветских государств, однако они медлили, с тем чтобы жестко поставить вопрос об использовании этой помощи непосредственно на стимулирование институциональных преобразований и на серьезную борьбу с коррупцией. Они выказывали симпатию позиции Грузии в отношении откоповшихся территорий, однако не хотели взять на себя роль лидера в создании международной группы наблюдателей, которая могла бы ослабить зависимость Грузии от России. В ряде случаев, в том числе во время вспышки напряженности в 2004 году, они пытались удержать взрывоопасную ситуацию в Южной Осетии под контролем, однако не желали поддержать ОБСЕ в ее попытках играть более активную роль в разрешении конфликта. В ЕС вначале шли разговоры о разработке "стратегии для Закавказья", но потом решение этого вопроса было отложено. Соединенные Штаты поддерживали Грузию в моменты обострения напряженности в отношениях между Тбилиси и Москвой, но мало делали для того, чтобы стать посредником в деле долгосрочного урегулирования отношений между двумя странами.

После "революции роз" активность Соединенных Штатов, ЕС и НАТО в Грузии заметно возросла. "Усталость доноров", характерная для последних лет правления Шеварднадзе, сменилась новой волной экономической помощи: так, например, на конференции доноров в Брюсселе в 2004 году международное сообщество обязалось предоставить Грузии 1 млрд. долл. США. Помимо этого НАТО и ЕС стали предпринимать более активные действия в отношении этой страны. Обе эти организации в спешном порядке разработали меры, осуществление которых могло бы приблизить Грузию к потребностям и практике их организаций. Состоявшийся в мае 2005 года визит президента Буша, первого из американских президентов, посетившего Грузию, наглядно подчеркнул желание Вашингтона продемонстрировать свое одобрение новому режиму и одновременно — свою

возросшую обеспокоенность жесткой позицией Москвы в отношении Тбилиси.

Задачи впереди стоят огромные, и если Европа и Соединенные Штаты действительно хотят добиться перемен, им придется сделать значительно больше того, что они уже сделали. Помощь Запада должна в приоритетном порядке направляться на государственное строительство и содействие непростому процессу создания институтов, способных бороться с коррупцией и восстановить доверие к властям со стороны общества, но следует также добиваться прогресса и в разрешении замороженных конфликтов Грузии с Абхазией и Южной Осетией. По мнению Элли и Гогия, Запад понимает: внешний мир может здесь сделать что-то лишь в том случае, если усилия будут действительно многосторонними, если будут задействованы ресурсы и влияние всех сторон, включая и Россию. К сожалению, отмечают они, Россия практически не поддерживала такой многосторонний подход, а Запад сделал недостаточно, чтобы принцип многосторонних отношений в данном случае доказал свою эффективность. Ситуацию не исправил и предложенный грузинскими властями в январе 2005 года план мирного урегулирования для Южной Осетии, содержавший беспрецедентно широкие уступки. План приветствовали и Европа, и Соединенные Штаты, но лидер Южной Осетии Эдуард Кокойты, находившийся в этот момент с визитом в Москве, решительно отверг этот план, а лица, принимавшие южно-осетинского руководителя в Москве, даже не попытались переубедить его.

Это свидетельствует о все еще сохраняющемся уязвимом моменте в отношениях Грузии с Западом, который отмечают многие авторы этой книги: о разрыве между надеждами Грузии на интеграцию с Западом и обоснованными колебаниями Запада, не решающегося предоставить твердые заверения в том, что это произойдет. Ориентирующиеся на Запад новые власти Грузии не только хотят, чтобы Грузия вступила в НАТО и ЕС, но и полагают, что такое вступление произойдет в ближайшем будущем. Вашингтон и Брюссель не хотят охлаждать энтузиазм Грузии или ослаблять стимулы к проведению внутренних реформ, но они еще не готовы принять подобное решение. Возникающая из этого двойственность, ощущаемая даже в таких позитивных начинаниях, как план сотрудничества Грузии с НАТО и разработанная ЕС новая Европейская политика соседства, отражает внутреннюю двойственность подхода Запада, однако подобная

неопределенность влечет за собой риск того, что в некотором отношении Грузия окажется в "вечном чистилище" — ситуации, которая так долго была характерна для отношений Украины с НАТО и с ЕС и которая начала изменяться лишь после "оранжевой революции".

Какими бы важными ни были все эти соображения, в них недооценивается заинтересованность внешнего мира, в том числе и Соединенных Штатов и Европы, в судьбах Грузии и ее соседей. Чтобы оценить степень этой заинтересованности на этом другом уровне, следует принять во внимание процессы, происходящие на постсоветском пространстве. Действительно, то, что некогда было Советским Союзом, больше не представляет собой единого целого; это — распадающееся пространство, в котором страны поглощаются своими субрегионами, а субрегионы отпадают от российского ядра и сближаются с соседними, зачастую неспокойными территориями. Однако, несмотря на подобный распад, тенденции на постсоветском пространстве похожи, они взаимодействуют между собой и приобретают наибольшее значение для широкого международного сообщества как некое составное образование. С этой точки зрения проблемы Грузии и ее соседей важнее, чем это представляется большинству внешних наблюдателей, в трех отношениях.

Во-первых, с распадом Советского Союза многие за рубежом, особенно в Европе и в Соединенных Штатах, без серьезных на то оснований решили, что большинство вновь возникших государств скоро вольются в "третью волну демократизации", то есть что они будут стремиться к созданию открытых, демократических политических режимов с опорой на рыночную экономику. За прошедшие годы по мере того, как постсоветские государства, ошибаясь и спотыкаясь, продвигались по избранному пути, пелена с глаз таких внешних наблюдателей спала. Однако ни одна из крупных держав, включая наиболее близкие к постсоветским государствам, не осознала опасность, состоящую в том, что большая часть этих государств с началом нового века переходят не к каким-то формам истинной, хотя и несовершенной демократии, а к ее нелиберальному, контрафактному варианту. Мало кто из политиков в Вашингтоне, Брюсселе или Токио (и, что не удивительно, в Пекине или Москве) глубоко задумывался над тем, чем чреваты для их собственных стран неудачные попытки большинства постсоветских государств перейти к демократии.

До "революции роз", "оранжевой революции" и беспорядков в Кыргызстане в марте 2005 года картина была мало обнадеживающей. Сохранившие прежний политический облик страны — Беларусь, Туркменистан и Узбекистан — так и не провели никаких реформ, но это не обрекло их на изоляцию в качестве режимов, являющихся пережитком прошлого, наоборот, к ним стало присоединяться все больше государств, готовых последовать их примеру, по крайней мере отчасти. Практически вся Центральная Азия — в том числе Кыргызстан, глава которого в начале действительно был искренним приверженцем демократии, — постепенно сошла с пути создания открытой политической конкуренции, действенных политических партий, обеспечения прозрачности в принятии решений и относительной свободы слова. В ходе первого раунда президентских выборов в 2004 году Украина не приблизилась, а еще дальше отошла от демократии, пока власти не зарвались и не вызвали общественную реакцию, очень похожую на ту, что имела место в Грузии в 2003 году, но с еще более драматичными последствиями. В случае России мало кто был способен объяснить, как россияне смогут превратить оксюморон типа "управляемой демократии" в нечто похожее на либеральный демократический порядок. А президентские и парламентские выборы 2003 года на Кавказе — причем не только в Грузии, но также в Армении и в Азербайджане — означали коренной поворот этих стран в обратном направлении.

Возможно, революции в Грузии, Украине и Кыргызстане представляют собой историческую контртенденцию, которая способна приостановить или, возможно, повернуть вспять общую тенденцию отхода от демократических реформ. Но для этого те, кто возглавил эти революции, должны доказать, что они вновь встали на путь демократизации, и одновременно продемонстрировать, что они в состоянии если не полностью, то частично решить существующие в их странах проблемы. И хотя еще надо будет посмотреть, сможет ли правительство Саакашвили справиться с теми колоссальными трудностями, которые стоят перед ним, и сможет ли оно в ходе этого процесса сохранить свою приверженность более плюралистичному и открытому политическому порядку и более прозрачной и конкурентной экономической системе, — сам факт, что к власти пришли лидеры, которые верят, что должны руководствоваться этими целями, разрушает ту безрадостную общую тенденцию, которая характерна для постсоветских государств.

Было бы наивным считать, что события в Грузии и Украине, не говоря уж о Кыргызстане, способны вдохновить общественность в других странах и припугнуть их авторитарных лидеров, особенно потому, что предстоит еще убедиться в устойчивом характере произошедших в этих странах перемен[26]. И все же, если планомерные поступательные преобразования на постсоветском пространстве важны для поддержания стабильности как здесь, так и в остальном мире, каждый проблеск надежды — каждый фрагмент позитивной модели — заслуживает мощной внешней поддержки. Более того, поскольку постсоветское пространство утрачивает внутренние связи, влияние одного государства на другое сужается до масштабов его ближайшего соседства. Изменения, скорее всего, происходят на субрегиональном уровне, и для каждого субрегиона, вероятно, нужен будет собственный конструктивный пример государства, которое сумело приостановить откат от либерализма и продолжило продвижение к демократии. В идеале наиболее подходящим кандидатом на эту роль в Центральной Азии мог бы стать Казахстан (не Кыргызстан), на западе — Украина, на Кавказе — Грузия. Однако этот вариант стратеги в столицах крупнейших стран мира пока не рассматривают.

Во-вторых, существует важный фактор, сдерживающий центробежные силы на постсоветском пространстве, — Россия. Россия по-прежнему остается внешней силой, оказывающей наибольшее влияние на политическую и экономическую жизнь каждого постсоветского государства, за исключением стран Балтии. Хотя Россия и слабее по сравнению с бывшим Советским Союзом, не говоря уж о других ведущих державах, но у нее больше, чем у любого другого государства, экономических, политических и военных возможностей помочь своим новым соседям или осложнить их положение. Она также по-прежнему считает, что у нее в этих странах больше интересов, чем у любой другой

[26] Так, например, руководство ряда государств, в том числе Беларуси, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана и России, рассматривало события в Грузии как отрицательный пример и принимало меры к тому, чтобы не дать возможности оппозиционным группам собрать уличные демонстрации по разным, но все возрастающим поводам для недовольства. Таким стимулом не стали хаос и политическое своекорыстие киргизских политиков в первые недели после переворота в Бишкеке в марте 2005 года.

страны. Вот почему в той мере, в какой у Китая, Индии, Пакистана и Соединенных Штатов есть интересы в Центральной Азии — а такие интересы наверняка есть; в какой у Ирана, Турции, ЕС и Соединенных Штатов есть интересы на Кавказе, а у Соединенных Штатов и ЕС — в Украине, Молдове и Беларуси, эффективная политика должна учитывать российский фактор. Ни одна из заинтересованных сторон не может просто игнорировать фактор России или полагать, что этот вопрос решится сам собой.

Еще важнее обратная сторона: с самого начала было очевидно, что, несмотря на первоначальное пренебрежение, направление и характер российской политики в отношении новых независимых государств будут играть важную роль в определении общей направленности российской внешней политики и неизбежно повлияют на отношения России с другими ведущими державами. В глобальном соперничестве времен холодной войны оси противостояния Советского Союза с Соединенными Штатами, Европой, Китаем и Японией были достаточно прямыми и пролегали по Эльбе, Ближнему Востоку и в сфере ядерных вооружений. В смутные и глухие времена после окончания холодной войны на смену им пришли непрямые столкновения, связанные с тем, что Россия пыталась сохранить свое влияние на новых независимых соседей, а Запад преследовал в этих странах свои собственные цели. Вот почему, если Соединенные Штаты, Европа, Китай или Япония хотят строить отношения с Россией на иных основаниях, укреплять сотрудничество и урегулировать разногласия, им нужно будет учитывать сложное взаимодействие с Россией в этих новых срединных регионах. То же самое справедливо и для России и ее отношений с другими ведущими государствами.

В 1990-е годы взаимоотношения между западным миром, особенно Соединенными Штатами, и Россией, становились все более напряженными. Постепенно события на постсоветском пространстве приобретали характер стратегического соперничества — по поводу трубопроводов, военных учений в рамках программы НАТО "Партнерство ради мира", основных вопросов двусторонних отношений и общей направленности политики НАТО. После 11 сентября и той спокойной реакции, с которой Путин первоначально воспринял размещение сил США и других стран в Центральной Азии и сил специального назначения США в Грузии, курс на соперничество, как казалось, начал сворачи-

ваться. Сегодня представляется, что это далеко не так. Путин и его команда, хотя и не так открыто и резко, в течение двух последних лет давали понять, что они не собираются уступать США или любым другим объединенным силам доминирующие позиции на Кавказе, в Центральной Азии или в бывших республиках западной части СССР. Иногда посредством военной силы и жесткой дипломатии, но гораздо чаще с помощью экономических рычагов Москва демонстрировала свою решимость соперничать с любым внешним игроком, особенно Соединенными Штатами, которые, как считается, оспаривают российское присутствие и влияние.

Таким образом, если Соединенные Штаты и Европа надеются увидеть веками назревавшую проблему взаимоотношений России с Западом разрешенной, а Россию — интегрированной в западный мир и если Россия сама этого хочет, двум сторонам придется искать пути преобразования постсоветского пространства в зону конструктивного, а не деструктивного взаимодействия. Нигде на постсоветском пространстве этот вопрос не стоит более остро, чем на Кавказе, и ни в какой стране он не принял более болезненной формы, чем в Грузии. Украина, Узбекистан и Казахстан могут казаться более весомыми трофеями, но ни в одной из этих стран, естественно, за исключением Украины, предполагаемое присутствие США не вызывает у Москвы столь яростной и глубокой ревности, как в Грузии. А в Вашингтоне ни один регион не вызывает больше подозрений в отношении злостных намерений России, чем Кавказ, и ни одна страна не представляется объектом большего раздражения России и более жестких действий с ее стороны, нежели Грузия. В связи с этим понять, как Соединенные Штаты и Россия могут сотрудничать в Грузии, а не действовать наперекор друг другу, не только важно для решения проблем безопасности, с которыми сталкивается Грузия, но и жизненно важно для определения, какого рода отношения могут построить Москва и Вашингтон между собой. Хотя взаимоотношения между Россией и ЕС представляются более богатыми по содержанию и более многообразными по форме, эта проблема в какой-то степени присутствует и здесь.

В-третьих, будущее многих стран на постсоветском пространстве остается под вопросом. Пока невозможно предугадать, сможет ли большинство этих новых государств или хотя бы некоторые из них создать у себя стабильный политический и экономический порядок, будут ли они в состоянии загасить очаги

враждебности, которые возникают внутри страны и угрожают из-за ее рубежей, смогут ли они победить болезни, в том числе распад системы ценностей и институтов, которые прочно укоренились в период становления их независимости, смогут ли они избежать участи других регионов мира, которые проводили уродливую политику и оказались ввергнутыми в хаос и разруху. Некоторые страны, естественно, имеют лучшие шансы справиться с этой угрозой, чем другие, и для всего постсоветского региона крайне важно, чтобы Россия стала одной из таких стран, хотя ее развитие также идет, как представляется, крайне неравномерно. Однако если на постсоветском пространстве и есть регион, чье будущее внушает самые мрачные опасения, то это Кавказ. Это — трудный случай.

Итак, если ведущие державы — не только Соединенные Штаты и Европа, но и Китай, Япония, а в данном случае и Россия, — признают важность урегулирования той неопределенной ситуации, в которой находятся постсоветские государства, таким образом, чтобы это способствовало укреплению жизнеспособности и стабильности всего мира, им необходимо придать последовательность и глубину их ныне разрозненным, спорадическим и незавершенным действиям в этой части мира[27]. Если они поймут, поскольку должны понять, необходимость серьезной работы, направленной на ликвидацию многочисленных источников напряженности и конфликтов на всем постсоветском пространстве, то начинать эту работу следует с Кавказа. В большей степени, чем в любом другом регионе, здесь сосредоточены все предпосылки для беды: расколотые войнами общества и разделенные войнами страны, этнические распри, коррумпированные политические режимы, резкая критика реформ, развал экономики, бедствия, связанные с незаконным оборотом наркотиков и оружия, террористы, а также наличие природных ресур-

[27] Для политики Европы, Китая и Японии характерно, что ни одна из этих стран не считает, что ее интересы распространяются на все части постсоветского пространства. Для Китая и Японии это вывело Кавказ за пределы их интересов. В одной из предыдущих книг серии, в которой выходит настоящая работа, я обосновал, почему такой подход является недальновидным. См. "Стратегические перспективы: ведущие державы, Казахстан и центральноазиатский узел" под ред. Роберта Легволда (МТИ-пресс, Кембридж, штат Массачусетс; Лондон, Англия; 2004), в первую очередь введение.

сов, в которых остро нуждаются другие, а их обладатели всегда готовы использовать против тех, у кого их нет.

Достижение прогресса в столь трудном деле представляет собой лучший способ научиться решать проблемы более общего характера, и это дает основание привлечь внимание к Грузии и Кавказу, основание, не исчерпывающееся значимостью этого региона как такового. Я не буду приводить спорный аргумент о том, что решение проблемы безопасности Грузии, и в частности проблемы сепаратизма для упрочения мира и стабильности на Кавказе, важнее, чем поиск выхода из тупиковой ситуации в Нагорном Карабахе. Оба эти вопроса фактически составляют ядро проблемы нестабильности во взаимоотношениях между странами региона. Международная политика в этом регионе существенно не изменится до тех пор, пока эти два вопроса не будут решены; между тем, чтобы развязать тугой узел, следует потянуть сначала за один, а потом за другой его конец. Этот же метод можно применить и на Кавказе. Однако ни один метод не будет достаточно результативным, если в его основу не положить понимание того, насколько сложна и многообразна ситуация в сфере обеспечения безопасности Грузии и ее соседей.

Для этого мы предлагаем читателю обратиться к написанному авторами этой книги. Гиа Нодиа, автор первой главы, раскрывает наиболее глубокое "внутреннее" измерение проблемы: взаимосвязь между грузом прошлого и вызовами и провалами на пути государственного строительства и реформ, и сменявшие друг друга режимы учитывали все это при решении проблемы национальной безопасности. Ключевой для него является концепция "национального проекта", под которым он понимает нормативный идеал, определяющий источники государственного суверенитета и желаемого политического строя. Основными "причинами отсутствия безопасности в Грузии" он считает неспособность объединить конкурирующие национальные проекты, а также криминализированность экономики и неэффективную конституционную и институциональную реформу.

Во второй главе Кристоф Цюрхер рассматривает провал попыток грузинского правительства предотвратить вспышки насилия в период становления независимости, выразившиеся прежде всего в потере Южной Осетии в 1991 году и Абхазии в 1993 году. Далее Давид Дарчиашвили анализирует различные этапы разработки военной стратегии Грузии. Он рассматривает в первую очередь военный аспект проблемы национальной бе-

зопасности, в том числе строительство вооруженных сил, разработку стратегической доктрины, регулирование отношений между военными и гражданскими структурами и усмирение мятежных военных. В четвертой главе Джаба Девдариани рассматривает российский аспект проблемы грузинской безопасности, а автор пятой главы, Оксана Антоненко, освещает роль России в грузино-абхазском конфликте.

В шестой главе Дамьэн Элли и Георгий Гогия анализируют политику США и Европы в отношении Грузии как часть их подхода к решению проблемы безопасности Кавказа, в том числе оказания помощи в деле государственного строительства и экономического развития. В седьмой главе Том де Ваал обращается к тому, что можно определить как косвенные региональные факторы, осложняющие проблему национальной безопасности в Грузии: интересы различных участников проектов по строительству нефте- и газопроводов в Грузии в аспекте энергетики и безопасности, а также региональные конфликты, в которых Грузия может и не участвовать непосредственно, но последствия которых сказываются и на ней (Нагорный Карабах, Армения — Турция и Азербайджан — Иран), и наконец, региональные организации, имеющие отношение к проблемам безопасности, такие как неустойчивый союз между Грузией, Украиной, Азербайджаном и Молдовой (ГУАМ)[28]. И наконец, в заключении к настоящей книге мой соавтор Бруно Коппитерс рассматривает проблему безопасности Грузии с новой стороны, помещая ее в пространственный контекст, отражающий изменяющуюся динамику в отношениях между центром и периферией, а затем излагает соображения относительно того, что несет с собой будущее.

[28] ГУУАМ вновь преобразовался в ГУАМ после того, как Узбекистан перестал рассматривать Грузию и Украину в качестве привлекательных партнеров после произошедших там революций.

ГЛАВА 1

ГРУЗИЯ: ИЗМЕРЕНИЯ УЯЗВИМОСТИ

Гиа Нодиа

Грузия характеризовалась дефицитом безопасности и нестабильностью с момента обретения вновь независимости в 1991 году. За прошедшее с тех пор время она пережила две кровопролитные и продолжительные войны, связанные с сепаратистскими устремлениями, и обе закончились поражением центрального правительства. В результате образовались два района неразрешенных конфликтов, сосредоточенных в двух непризнанных государствах (Абхазия и Южная Осетия), на которые по совокупности приходится почти 15 процентов территории страны. Эти районы страдают от политической нестабильности, дефицита безопасности и высокого уровня преступности; при этом значительная часть их довоенного населения превратилась во "внутренне перемещенных лиц"[1]. Вплоть до мая 2004 года третьей зоной неопределенной юрисдикции являлась Аджария. Хотя Аджария никогда не заявляла о своей независимости, она фактически также не подчинялась конституционным нормам Грузии.

Кроме того, после поражения коммунистов на выборах 1990 года передача власти в Грузии ни разу не проходила организованно и в соответствии с конституционными нормами. Напротив, Грузия пережила два восстания, революции, или государственных переворота (выбор термина зависит от того, кто о них говорит): одно кровопролитное, а второе — мирное и более или менее организованное. Первое привело к почти полной анархии, продолжавшейся в течение нескольких лет; второе

[1] По данным общегрузинской переписи 2002 года, общее число внутренне перемещенных лиц в Грузии составляло 264 тысячи человек, хотя некоторые эксперты считают эту цифру завышенной.

вызвало резкий кризис в отношениях между Тбилиси и Аджарией. Кроме того, даже в тех районах страны, где не было открытого противодействия политическому контролю со стороны правительства, способность правительства обеспечивать порядок и безопасность зачастую вызывала сомнение. Например, район Панкисского ущелья в определенный период приобрел репутацию убежища для террористов и преступников. Отношения Грузии с Россией, самым могущественным соседом и бывшей метрополией, остаются чрезвычайно нестабильными и несколько раз находились на грани военной конфронтации. Объем поступлений в государственную казну Грузии крайне незначителен (даже с учетом серьезных экономических проблем, с которыми сталкивается страна), а уровень заработной платы в государственном секторе, как правило, существенно ниже прожиточного минимума. Неудивительно, что Грузию часто называют "слабым государством" или даже более резко — "несостоявшимся государством".

В этой главе содержится краткое описание основных проблем в области безопасности, а также факторов, обуславливающих уязвимость Грузии, включая "объективные" угрозы и трудности. К числу объективных относятся угрозы, с которыми Грузии пришлось столкнуться в процессе создания своей государственности на обломках Советского Союза, реалии, существование которых не зависит от позиции грузинского государства, его политической элиты или общественности: это такие факторы, как географическое положение Грузии, ее размеры и обеспеченность ресурсами, ее этническое многообразие, специфика расселения этнических групп и наследие советского квазифедерализма, построенного по этническому принципу. Например, конфликты на почве этнического сепаратизма возникли в результате комбинации уже существовавших ранее факторов, таких как наличие этнических меньшинств, не только проживающих компактно в приграничных районах, но и обладавших основанными на этническом принципе институтами, на которые они могли опереться при реализации своих националистических политических программ при значительной поддержке со стороны соседней России. Однако в настоящей главе учитывается также и "субъективный" фактор — а именно, каким образом грузинское государство и грузинское общество реагировали на эти угрозы и проблемы. К такому "субъективному" фактору относятся как избранные политики, так и способности реализовать эти политики: иными словами, область, в которой Грузия

получила прозвище "слабого" или "несостоявшегося" государства. В этом контексте больше внимания уделяется не анализу уже существовавших факторов, а рассмотрению того, как грузинские политические деятели реагировали на эти факторы.

Источники угроз безопасности Грузии можно разделить на внутренние и внешние. Наиболее очевидный внешний источник угрозы безопасности Грузии связан с ее отношениями с бывшей метрополией — Россией. В течение всего периода, прошедшего с момента получения Грузией независимости, эти отношения оставались в основном плохими, а временами становились особенно напряженными. За исключением России, Грузия не сталкивается с серьезными угрозами со стороны какого-либо другого государства. Поскольку грузино-российские отношения рассматриваются в другом разделе настоящего издания[2], в данной главе проблемы взаимоотношений с Россией затрагиваются лишь в контексте их влияния на внутренние источники угроз безопасности Грузии.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ ГРУЗИИ

Когда говорится о безопасности или о ее дефиците, всегда имеется в виду безопасность конкретных акторов: это может быть частное лицо, группа людей или политическая структура, то есть государство. В рамках политического анализа вопросы безопасности рассматриваются в контексте государства. Обычно предполагается, что все государства более или менее схожи в своем понимании собственных интересов и что различия между ними в этом вопросе связаны в основном с объективными факторами, такими как размер государства, его географическое положение и обеспеченность ресурсами.

Хотя эти факторы, безусловно, важны для определения степени безопасности государства, они не являются достаточными условиями. Государства принадлежат к конкретным общностям людей, называемым "нациями", "народами" или "населением", а иногда — просто к "элитам". Разные народы или разные элиты могут по-разному определять тот порядок общественного устройства, который они хотели бы видеть и который формирует "национальные интересы". Я называю этот процесс определения

[2] См. главы настоящего сборника, написанные Джабой Девдариани и Оксаной Антоненко.

национальных интересов "национальным проектом". Национальный проект является нормативной идеей, отражающей природу общественного порядка, который государственные институты должны определить и защищать, а также определяющей принадлежность самих государственных институтов. Понимание этого проекта лежит в основе того, что обычно называется "национальными интересами".

Национальный проект отражает устремления различных групп населения (или представляющих их элит), а также политические ценности, идеологию и ориентиры, преобладающие в рамках общества в целом или в основных составляющих его частях. Народы могут стремиться к созданию государств, которые стараются играть активную роль в формировании мира за пределами своих национальных границ или могут предпочесть роль "потребителей" благ, создаваемых в рамках международного порядка. Они могут стремиться к созданию "национального государства" для конкретного народа (или "нации"). Или они могут видеть задачу своего государства в объединении различных "наций". Они могут хотеть, чтобы их государство основывалось на либеральных или демократических ценностях, патриархальных ценностях, на коммунитарных ценностях или на чем-либо еще.

В зависимости от сделанного выбора сформированные на основе этих ценностей государства и общества будут иметь очень разные проблемы в сфере безопасности. Те же самые факторы, представляющие угрозу устремлениям конкретной страны, могут не рассматриваться как угроза, если национальный проект сформулирован иначе. Например, группа населения, которая добивается осуществления проекта этнического самосохранения (то есть сохранения своей самобытности), необязательно будет отстаивать те же приоритеты, что и другая, во всем остальном схожая с ней группа населения, которая преследует цель создания полноценного национального государства, обладающего членством в ООН, и в связи с этим сталкивается с другой комбинацией угроз и проблем. Нация, стремящаяся к роли сверхдержавы, может рассматривать определенные процессы в качестве угрозы, в то время как нация с более скромными амбициями даже не будет относить те же самые процессы к категории "угроз" (например, Россия рассматривает расширение НАТО как угрозу национальной безопасности, а Украина таковой его не считает). Нация, пытающаяся создать демократиче-

ский строй, вероятно, будет рассматривать угрозы иначе, чем нация, которая стремится к созданию традиционной или модернизованной автократии. Вопреки тому, что считал лорд Палмерстон, Британия, "как и любая другая страна", не только не имеет постоянных друзей и врагов, но она (или любая другая страна) не имеет постоянных интересов[3].

Разумеется, возникает закономерный вопрос: откуда берутся эти национальные проекты? Нации состоят из большого числа людей, которые по-разному смотрят на решение важнейших вопросов и которые, особенно в условиях демократии, стремятся выразить свое несогласие. Очевидно, что эти национальные проекты не растут на деревьях и не возникают спонтанно на "национальной почве". Они создаются, или конструируются, как предпочитают говорить современные социологи. Люди, которые играют ведущую роль в формулировании принципов, лежащих в основе национального проекта, обычно представляют собой элиты, в первую очередь элиты интеллектуальные и политические[4]. Однако развитие национального проекта никогда не зависит только от произвольных решений частных лиц. Различные мнения могут конкурировать между собой на рынке идей до того момента, пока один набор нормативных конструкций не приобретет необходимого уровня признания.

Без сомнения, внутри нации обычно не бывает всеобщего согласия в отношении того, каким должен быть национальный проект, однако вокруг его основных идей, как правило, консолидируется мнение большинства. Политические деятели, особенно если они входят в состав правительства, стремятся представить многие проблемы в качестве угрожающих безопасности, поскольку людей легче объединить вокруг проблем, которые преподносятся как угроза важнейшим национальным интересам (и тем самым укрепить позицию действующего правительства или его влияние на происходящие процессы).

---

[3] См. чрезвычайно разумные замечания на эту тему в: *Robert Cooper*. The Breaking of Nations (London: Atlantic Books, 2003), pp. 38-39 и pp. 127-138.

[4] Купер пишет: "Задача политического руководства заключается в том, чтобы определить, чего хотят люди, до того момента, пока они сами это поймут: политика [Уинстона] Черчилля основывалась не на учете интересов, а на глубоком понимании британцев и их истории" (*Cooper*. The Breaking of Nations, p. 133). Во многих странах такого рода руководство осуществляет интеллигенция.

Существует много факторов, которые оказывают влияние на выработку национального проекта, однако один из них имеет особое значение: *это выбор образца для подражания*. Большинство наций являются так называемыми нациями "с запоздалым развитием", то есть они начали формироваться как современные нации после того, как другие нации уже определили для себя, что означает быть развитыми или передовыми, и после того, как основные элементы мирового порядка были уже созданы. Национальные проекты наций "с запоздалым развитием", как правило, имитируют достижения более продвинутых наций, при этом они стремятся найти нишу, которая вместит и их собственную политическую индивидуальность.

Такими образцами для подражания обычно являются: 1) государства, добившиеся успехов в глобальном масштабе (в современном мире это "Запад"); 2) те государства, которые когда-то были метрополиями и осуществили модернизацию, даже если основные элементы этой модернизации были им навязаны (такими государствами могут быть или не быть страны Запада); 3) страны, которые культурно "похожи на нас" и/или географически находятся рядом, но в то же время являются более успешными по ключевым параметрам (например, Испания и Португалия для стран Латинской Америки). Эти образцы для подражания могут дополнять или противоречить один другому. Передовые страны Европы и Северной Америки могут представлять собой общие модели в области развития, однако если они в культурном плане отличаются от стран "с запоздалым развитием", то усилия последних воспроизвести эти модели не найдут поддержки, потому что для людей важно и сохранение самобытности, а не просто модель развития. Особую важность решение этой дилеммы представляет, например, для многих мусульманских стран. Следовательно, легче копировать модель для подражания, близкую в культурном отношении, то есть "страну, как мы".

У грузин нет одной конкретной модели для подражания — нет близкой в культурном отношении страны, служащей в качестве образца для копирования (чем для Азербайджана, вероятно, является Турция). Можно сказать, что в качестве образца для подражания для Грузии выступает Европа в целом, хотя следует отметить, что моделью является скорее европейское национальное государство, а не Европейский союз. В качестве более близких моделей могут рассматриваться более успешные посткоммунистические страны Восточной Европы, такие как государства

Балтии, Польша и даже Сербия (смена власти в Грузии в ноябре 2003 года сознательно воспроизводила схему отстранения от власти Милошевича в Сербии). Эта общая направленность свидетельствует о том, что великий проект Грузии состоит в том, чтобы стать "нормальной" европейской страной и быть признанной в качестве таковой.

Эта простая и не очень оригинальная нормативная модель национального проекта предполагает соблюдение нескольких условий, выполнение которых не так легко обеспечить. Во-первых, должна существовать нация, то есть должна существовать политическая структура, объединенная на основе более или менее однозначного восприятия национального проекта. Во-вторых, она должна существовать в качестве признанного международным сообществом независимого государства и уважаемого члена сообщества наций. В-третьих, она должна иметь политическую систему, аналогичную нормальной европейской стране — иными словами, либеральную демократию. В-четвертых, она должна иметь экономический строй, обеспечивающий достаточный уровень благосостояния своих граждан и позволяющий стране являться частью международной экономической системы. При этом национальный проект также должен обеспечивать сохранение тех уникальных черт, которые характеризуют самобытность нации (язык, национальная культура, даже "духовность").

Возникают вполне закономерные вопросы: "Откуда мы знаем, что эти идеи действительно отражают устремления грузинского народа? Насколько широко разделяются эти приоритеты? Не являются ли они просто фантазиями элиты?" Было бы, конечно, неправильно утверждать, что все грузины уверены в своей "западности" или "принадлежности к Европе". Среди части населения сохраняется определенная ностальгия по Советскому Союзу, а определенные события и движения отражают антизападные настроения. Кроме того, этнические меньшинства[5] разделяют далеко не все взгляды, преобладающие среди грузинского населения. Однако, хотя альтернативные идеи, например

[5] Согласно данным переписи населения Советского Союза 1989 года, на этнические меньшинства приходилось приблизительно 30 процентов населения Грузии. По данным переписи 2002 года (которая не охватывала Абхазию и часть Южной Осетии), этнические меньшинства составили 16,3 процента населения Грузии.

более тесная интеграция с Россией или разработка некоего "грузинского пути" на базе православной религии, на каком-то уровне обсуждаются, они не смогли занять сколько-нибудь важного места в политической жизни Грузии и даже не стали предметом общественного обсуждения.

Эти предпосылки формируют основу для анализа источников угрозы безопасности Грузии. Такую опасность представляют те тенденции и силы, которые угрожают национальному проекту. Все, что угрожает целям, важным с точки зрения национального проекта, представляет собой принципиальную угрозу безопасности. Кроме того, в случае Грузии ее особая уязвимость порождается противоречиями между нормативной моделью страны и существующими реалиями.

СТАНОВЛЕНИЕ ЕДИНОЙ НАЦИИ: ЭТНИЧНОСТЬ, АВТОНОМИЯ И КОНФЛИКТЫ

Становление единой нации оказалось самой серьезной проблемой, с которой столкнулись грузины с момента обретения независимости. Такого рода проблема характерна для стран, приступивших к национальному строительству после крушения многонациональных империй. Нации не формируются "с чистого листа", стартовая позиция в этом процессе — сложившийся состав населения и институциональные структуры, оставшиеся в наследство от старого режима. При этом формирующиеся нации отличаются друг от друга по количеству и сложности проблем, с которыми они сталкиваются, и ресурсам, которые они могут использовать для их решения. В случае с Грузией проблемы оказались более сложными, чем в других посткоммунистических государствах, а действия грузинского общества и политической элиты, к сожалению, — намного менее эффективными, особенно на первых этапах независимости страны.

После распада Советского Союза грузинское общество столкнулось со сложным клубком противоречий, связанных с этническими и религиозными факторами, а также проблемами субэтнических региональных групп. Эти противоречия часто усугублялись действиями территориальных и административных структур. Этническая проблема остается самой актуальной. В Грузии проживают представители нескольких этнических меньшинств, которые отличаются друг от друга по численности, структуре расселения по территории страны и своему отноше-

нию к проекту грузинского государства. Наиболее важным является то, что на момент получения Грузией независимости в стране существовало две автономных территории, созданных по этническому признаку (Абхазия и Южная Осетия), и одна автономная территория, сформированная по религиозному принципу (Аджария), которые в советский период пользовались определенными административными привилегиями.

Является ли сложный этнический состав населения Грузии проблемой или нет, во многом зависит от того, как сформулирована основная идея национального проекта, и в частности от того, каким образом определять, кого считать грузином. Как это нередко происходит в странах Восточной Европы, принадлежность к грузинской нации определяется исключительно по этническому признаку[6]. Для подавляющего большинства грузин "грузином" являлся человек, который разделяет (мифологическое) общее происхождение (то есть является грузином "по крови") и принадлежность к грузинской культуре (особенно — к грузинскому языку). Для многих (но не для всех) грузин это также предполагало православную веру. Таким образом, грузинский политический национализм был также и этническим национализмом:

[6] Существует обширная литература по проблемам различий между гражданским или политическим национализмом (инклюзивный национализм) и этническим национализмом (эксклюзивный национализм). Большинство авторов согласны с тем, что к востоку от Франции национализм в основном представлен в своей эксклюзивной форме. Однако лорд Эктон провел границу между Великобританией и Францией, утверждая (если использовать современную терминологию), что концепция французской нации была основана на этническом принципе, в то время как британская концепция была в большей степени гражданской. Это подтверждает тот факт, что при наличии достаточно очевидных различий на теоретическом уровне использование этих двух моделей национализма в применении к конкретным случаям может быть весьма проблематичным. См. *John Emerich Edward Dalberg Acton*. Essays on Freedom and Power (Boston, MA: The Beacon Press, 1948); *Eugene Kamenka*. Political Nationalism — The Evolution of the Idea, in *Eugene Kamenka and John Plomenatz, eds*. Nationalism: The Nature and Evolution of the Idea (London: Edward Arnold, 1973), pp. 2-20; а также *Rogers Brubaker*. Citizenship and Nationhood in France and Germany (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992). Джек Снайдер высказывает интересную мысль, связывая преобладание этнического национализма над гражданским с запоздалым развитием. См. *Jack Snyder*. From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict (New York: W.W. Norton &Company, 2000), p. 77.

он предполагал, что грузины как нация достойны собственного независимого и неделимого государства, однако только этнические грузины рассматривались в качестве полноправных членов нации.

Это, естественно, оставляло открытым вопрос о статусе этнических меньшинств в Грузии. Большинство грузин считают свою нацию весьма толерантной, и не без основания. При том что некоторые радикалы призывали представителей этнических меньшинств купить себе билет в один конец на свою "историческую родину", большинство грузин не ставили под сомнение право меньшинств на проживание в стране. В отличие от Латвии или Эстонии, возможность предоставления гражданства представителям этнических меньшинств никогда серьезно не ставилась под сомнение, и со временем все те, кто проживал в Грузии на момент распада Советского Союза, без всяких проблем получили грузинское гражданство[7]. Большинство населения Грузии не возражает против предоставления им того, что на Западе называется "правами меньшинств". Например, в Грузии не ставится под сомнение возможность преподавания на языках этнических меньшинств в образовательных учреждениях. Однако в современную эпоху демократии, в отличие от Средневековья, недостаточно быть просто толерантным "по отношению к другим"; государство должно найти способы интеграции "других" и сделать их добровольными участниками национального проекта. До тех пор пока этнические меньшинства неинтегрированы в этом смысле, само их существование может рассматриваться как проблема для государства.

Этот комплекс обстоятельств объясняет весьма запутанный и противоречивый подход к этнической проблеме, преобладающий в грузинской политике и теперь. При том что этнически чистые нации могут представлять собой идеальный образец для этнических националистов, даже наиболее радикальные грузинские националисты с самого начала понимали, что этот вариант политически нереалистичен. Преобладающая точка зрения заключалась в том, что этнические меньшинства имеют право оставаться в Грузии и сохранять свою культурную самобытность, но лишь при условии, что они проявляют лояльность и поддержива-

[7] Иначе обстояло дело для этнических грузин, которые на момент получения независимости проживали в других частях Советского Союза и пытались вернуться в Грузию.

ют национальный проект. По этой логике любое проявление нелояльности со стороны этнических меньшинств создавало моральные основания для силовых действий, включая их высылку. Поскольку большинство этнических меньшинств считались как минимум потенциально нелояльными, они находились под постоянным давлением необходимости подтверждать свою благонадежность.

Такая установка была весьма характерной для этнического национализма в посткоммунистическом мире, и Балканы и Кавказ представляют собой регионы, где на ранних этапах переходного периода он был доминирующим. В случае с Грузией это ассоциируется с временем правления Звиада Гамсахурдиа, первого лидера независимой Грузии (1990—1992 гг.)[8]. В его политическом лексиконе этнические меньшинства часто упоминались в качестве "гостей". Они могли оставаться в стране при условии "хорошего поведения", однако если они начинали ставить под сомнение основы грузинского национального проекта или высказывать свои собственные националистические устремления, то их на законном основании могли вынудить переместиться на свою "историческую родину", где они могут заниматься реализацией своих собственных национальных программ. Если элиты конкретного этнического меньшинства являются приверженцами своей собственной идеологии национальной исключительности и могут обеспечить поддержку этой идеологии, то такого рода настроения создают основу для насильственного конфликта с центральным правительством. Грузия пережила два таких конфликта (в Абхазии и Южной Осетии), и в обоих случаях национальное правительство потерпело поражение.

Военное поражение и общий развал Грузии в середине 1990-х годов дискредитировали агрессивный этнический национализм, поддерживаемый такими политическими деятелями, как Гамсахурдиа. Идеологи режима Эдуарда Шеварднадзе осуждали Гамсахурдиа как "провинциального фашиста". В отношении этнических меньшинств больше не использовался термин "гости" — ярлык, который потенциально нес в себе угрозу высылки. Это привело к окончанию открытого противостояния на этни-

[8] В ноябре 1990 года Гамсахурдиа стал председателем Верховного Совета Грузии, что в тот момент представляло собой высший пост в государстве. Президентом он был избран лишь в мае 1991 года, однако это существенным образом не отразилось на объеме его реальной власти.

ческой почве, однако не означало безоговорочной победы инклюзивной концепции гражданского национализма над концепцией этнического национализма. Просто обсуждение этой деликатной проблемы было отодвинуто на более позднее время. В начале правления Шеварднадзе никто не нападал на этнические меньшинства в Грузии и не ставил под вопрос их лояльность, но в то же время никаких усилий не предпринималось для того, чтобы интегрировать их в общественную жизнь и создать условия для расширения их реального участия в политической жизни страны. Абхазия и Южная Осетия перешли в стадию "замороженных конфликтов" — войны не было, но не было и решения, обеспечивающего прочный мир.

Кроме того, широкое обсуждение отдельных вопросов законодательства, например требования указания национальности в официальных документах, удостоверяющих личность граждан, четко показало, что в обществе все еще преобладает этническое понимание государственности. Громкий протест общественности вызвала в 2000 году инициатива "реформаторов" в правительстве по принятию законодательных актов, отменяющих характерную для советского периода графу национальности в официальных документах, удостоверяющих личность, а прозападная элита, которая поддерживала определение государственности без привязки к национальности, потерпела поражение[9]. Эта небольшая по численности элита, тем не менее, оказалась достаточно сильной, чтобы задержать принятие закона, отражающего очевидную этническую концепцию нации. Однако, поскольку популярность режима Шеварднадзе резко упала в завершающий период его правления, его правительство попыталось использовать этнонационалистические настроения в своих целях. Например, в ходе национальной избирательной кампании

[9] См. *Oliver Reissner*. 'Test ground for Cosmopolitanism' or 'Ethnic Zoo'? The Debate about the Item 'Ethnicity' in the IDs for Georgia's Citizens (paper presented at the conference "Potentials of (Dis-)Order: Former Yugoslavia and Caucasus in Comparison", Berlin, June 11-13, 1999). См. также *David Losaberidze*. Citizenship Regimes in the South Caucasus, in *Carine Bachmann, Christian Staerklé, and William Doise, eds.* Reinventing Citizenship in the South Caucasus: Exploring Dynamics and Contradictions between Formal Definitions and Popular Conceptions (Zürich: Scientific Cooperation between Eastern Europe and Switzerland (SCOPES), Swiss National Science Foundation, 2003), p. 50, http://www.cimera.org/en/research/citizenship.htm.

2003 года официальные представители правящей партии часто ссылались на скрытые армянские корни основных лидеров оппозиции, тем самым подразумевая, что армянское происхождение уже само по себе делает человека непригодным на роль политического лидера в Грузии[10].

Проблема национального единства на основе этнокультурного фактора продолжает оставаться одной из главных трудностей, с которыми сталкивается Грузия. В основе этой проблемы остается этнически-эксклюзивистская концепция нации. Впрочем, подобное этноцентристское понимание нации в не меньшей, если не в большей степени характерно и для этнических меньшинств, поэтому гражданское понимание государственности среди преобладающего грузинского населения само по себе не гарантирует успешной политической интеграции общества. Учитывая, что этот образ мыслей типичен для большинства посткоммунистических наций, необходимо также рассмотреть те этнонациональные факторы (историческое происхождение, язык, религия или формальный статус различных групп в политической системе), которые специфичны именно для Грузии и помогут объяснить, почему так остро стоит проблема единства в этой стране.

Первым важным фактором является связь между этническим многообразием и институциональным наследием, в частности наличие в Грузии автономных образований. Советский Союз был построен как трехуровневая федерация (или квазифедерация), которую многие сравнивали с русской матрешкой. Самый верхний уровень, то есть сам Союз, был номинально надэтническим, хотя он воспринимался в качестве "русского" как внешним миром, так и нерусским населением страны. Второй уровень был представлен союзными республиками — то есть квазинациональными государствами в рамках этой наднациональной структуры. На третьем уровне существовали автономные образования, сформированные по этническому принципу, то есть квазинациональные государства второго ранга, входящие

[10] Например, Ирина Саришвили, представитель блока Шеварднадзе "Объединенная Грузия", говорила об армянском происхождении Зураба Жвания и Михаила Саакашвили и даже утверждала, что Ричард Майлз, посол США в Грузии, представляет интересы армянского лобби в США. См. Georgian Government-backed Bloc Spokeswoman Takes Swipe at U.S. Envoy. — *BBC Monitoring Former Soviet Union*, August 12, 2003.

в состав союзных республик. За автономными республиками следовали автономные области, а за ними — автономные округа[11], что предполагало, что некоторые созданные по этническому принципу автономные образования формально имели больше власти и обладали более разветвленной системой государственных органов, чем другие.

Термины "квазифедерализм" и "квазинациональное государство" лучше характеризуют эту систему, поскольку различие между фасадом (или формальной институциональной структурой) и фактическим механизмом власти представляло собой важный и зачастую недооцененный элемент советской политической системы[12]. Фасадная сторона была представлена конституцией — документом квазифедерального и квазидемократического характера, в соответствии с которым верховная власть находилась у избираемого парламента (Верховного Совета) и даже предполагалась возможность отделения советских республик, что реальные федерации допускают крайне редко. Между тем фактическим механизмом власти были Коммунистическая партия и ее аппарат принуждения, который включал КГБ, армию и милицию. Власть была строго централизованной и основывалась на репрессивных, а не на демократических методах. Конституция могла выглядеть относительно демократичной, поскольку предполагалось, что в реальном механизме власти будет безгранично доминировать Коммунистическая партия.

Однако даже в случае Советского Союза внешняя сторона не могла быть полностью изолирована от "реальной ситуации". Ретроспективный анализ со всей очевидностью показывает, что советская конституционная структура оказала чрезвычайно

[11] "Область" — это русское слово для обозначения региона, а слово "округ" означает район.

[12] Осознание этого различия важно и для понимания системы функционирования посткоммунистических политических систем, а также отношения к ним со стороны общественности. Одним из наследий коммунизма является достаточно широко распространенное представление о том, что разрыв между политическим фасадом, предназначенным для внешнего потребления, и реальным механизмом политической и экономической власти является вполне нормальным. Неудивительно, что многие западные политологи говорят о "фасадных демократиях" или "потемкинских демократиях" в постсоветских странах. См., например, *Charles King*. Potemkin Democracy: Four Myths about Post-Soviet Georgia. — *The National Interest*, no. 64 (summer 2001), pp. 93-104.

важное воздействие на формирование националистических движений и программ на пороге крушения Советского Союза. Советский федерализм мог быть обманом с точки зрения реальных механизмов власти, однако он способствовал формированию этнонациональных бюрократических и интеллектуальных элит, а также национальных систем образования, науки и культуры, что сыграло важнейшую роль в процессе постсоветского национального строительства. В результате фасадный советский квазифедерализм внес существенно больший вклад в развитие национализма, чем предполагали его создатели[13].

Таким образом, как только репрессивная советская система начала рушиться и возникающие политические движения смогли опереться на положения советской конституции для обоснования своих требований, выяснилось, что квазинациональные государства выглядели, ощущали себя и в конечном счете попытались выступить в качестве реальных государств. К сожалению для Грузии, это было справедливо и в отношении квазинациональных государств второго ранга. В процессе распада Советского Союза автономные образования ниже уровня союзных республик оказались прекрасными институциональными платформами для возникновения сепаратистских движений. На момент получения независимости в Грузии было три таких образования. В двух из них — Абхазии и Южной Осетии — возникли полномасштабные сепаратистские движения.

Существовавшие институциональные формы, такие как эти созданные по этническому принципу автономные образования, сыграли столь важную роль потому, что они позволили выдвинуть этнонационалистические программы от имени существующих территориальных образований, а не от более аморфных

[13]См. *Rogers Brubaker*. Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutionalist Account. — *Theory and Society*, vol. 23, no. 1 (1994), pp. 47-78; *Rogers Brubaker*. Nationalism Reframed: Nationalism and the National Question in the New Europe (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); а также *Yuri Slezkine*. The USSR as a Communal Apartment, Or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism. — *Slavic Review*, vol. 53, no. 2 (summer 1994), pp. 414-452. Эти авторы наглядно показывают, каким образом советские институты фактически поощряли национализм, однако они не объясняют, почему коммунистические творцы создали систему, которая со всей очевидностью противоречила их долгосрочным интересам и идеологии.

этнических групп. Кроме того, в рамках советской системы "автономия" предполагала не свободу (в противоположность смыслу данного термина), а систему привилегий. Она создавала ощущение особого статуса как среди местных бюрократических и интеллектуальных элит, так и среди общества в целом. В то же время она подпитывала ощущение недопривилегированности по сравнению с группами, которые были представлены союзными республиками. Как только всеобъемлющая структура Советского Союза пошатнулась, избегать конфликтов стало сложно, поскольку автономные республики стремились к повышению своего статуса. С точки зрения союзных республик, подобные претензии со стороны автономных образований означали сепаратизм.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ: ПРИМЕР АБХАЗИИ И ЮЖНОЙ ОСЕТИИ

Советский этнический федерализм создавал общие предпосылки, но недостаточные основания, для возникновения открытых конфликтов. Такие основания были созданы альтернативными этнонационалистическими программами, с которыми выступили абхазы и осетины (но не аджарцы). Абхазы и осетины представляют собой этнические группы, которые лингвистически не связаны с грузинами, в то время как аджарцы говорят на грузинском языке и считают себя этническими грузинами. В этом контексте следует также отметить, что абхазы и осетины этнически близки к народам Северного Кавказа, которые уже получили автономию. К примеру, большинство осетин проживают в Северо-Осетинской Автономной Республике на территории России[14]. Между тем абхазы по своему языку близки к другим народам Северного Кавказа, таким как адыгейцы, черкесы и кабардинцы. Национальные проекты осетин и абхазов могут быть коротко изложены следующим образом: "Мы не грузины. Мы являемся единственным коренным населением, проживающим на нашей территории. Другие группы, в том числе грузины, проживающие на этой территории, являются гостями (мигран-

[14] С другой стороны, Южная Осетия располагала более низким статусом автономной области. Это различие, по крайней мере для грузин, подтверждало, что основной, или "истинной", родиной осетин была Северная Осетия.

тами) или, хуже того, — "оккупантами". Территория, на которой мы проживаем, не является грузинской, и мы должны отделиться от Грузии. Крайне желательным является объединение с нашими братьями на Северном Кавказе"[15].

Все эти идеи, за исключением первой, противоречили тому, что думали грузины. Грузины рассматривали спорные территории в качестве неотделимых частей исторической грузинской родины и считали себя коренным населением этих земель[16]. Как Абхазия, так и Южная Осетия уже были аренами жестоких конфликтов в период первой попытки Грузии создать независимое государство в течение 1918—1921 годов. Это не означает, что столкновение грузинского, абхазского и осетинского национальных проектов неизбежно должно приводить к жестоким конфликтам. В случае Абхазии насильственной стадии конфликта можно было бы избежать[17]. Однако войны произошли в обоих случаях, и обе из них закончились поражением грузинской стороны, в результате чего появились две зоны "замороженных конфликтов".

В настоящее время эти конфликты представляют собой наибольшую стратегическую угрозу безопасности Грузии. Поскольку эти регионы добились квазинезависимости в начале 1990-х годов, живущие на отделенных территориях люди сформировали общества, обособленные по отношению к Грузии. С каждым последующим годом перспектива объединения становится все более и более проблематичной. В то же время грузины по-прежнему сильно привязаны к этим территориям, и отказ от них как от утраченных навсегда не рассматривается даже в качестве

[15] В случае осетин это означало просто объединение с Северной Осетией, в то время как абхазы думали о создании Конфедерации народов Северного Кавказа.

[16] Именно осетин грузины считали "гостями" на этой территории, и поэтому название "Южная Осетия" само по себе было неприемлемо для грузин. Что касается абхазов, то ситуация была более сложной. Большинство грузин могли бы согласиться с тем, что абхазы также являются коренным населением Абхазии, хотя в рамках движения Грузии к независимости популярность приобрела другая теория, а именно что абхазы являются относительно недавними мигрантами с Северного Кавказа.

[17] *Гиа Нодиа.* Конфликт в Абхазии: Национальные проекты и политические обстоятельства//*Бруно Коппитерс, Гиа Нодиа, Юрий Анчабадзе* (*peд.*). Грузины и абхазы. Путь к примирению. М.: Весь Мир, 1998. С. 19—67, также по адресу: http://poli.vub.ac.be.

варианта. Перемещенное население является экономической обузой и потенциально дестабилизирующим фактором в контексте внутренней политики Грузии. Пока не будет найден выход из этих конфликтов, столкновения могут произойти в любой момент, какими бы успешными ни были усилия международного сообщества по предотвращению использования воинственной риторики в выступлениях политиков, представляющих участвующие стороны.

Помимо создания внутриполитических проблем, наличие этих замороженных конфликтов наносит серьезный ущерб международному имиджу Грузии. Их сохранение является первым (хотя не единственным и даже не самым главным) аргументом против стремления Грузии к вступлению в НАТО и Европейский союз (ЕС). Кроме того, наличие неразрешенных конфликтов осложняет отношения Грузии с Россией. Эти конфликты также приводят к блокированию транспортных маршрутов между Грузией и Россией, которая по определению является важнейшим экономическим партнером Грузии. Те районы Грузии, которые граничат с Абхазией, не имеют возможности поставлять свою продукцию на российские рынки. И последнее, но не менее важное — эти спорные территории являются рассадником преступности и контрабанды, что, в свою очередь, затрудняет очищение Грузии от этих зол и укрепление ее собственных государственных институтов. Грузинские партизанские группы, действовавшие в районе границы Абхазии и Мегрелии, являлись по сути частными вооруженными формированиями, которые служили прикрытием для контрабанды и вымогательства. Они создали проблемы не только на абхазской, но и на грузинской стороне границы. Неудивительно, что одними из первых шагов президента Михаила Саакашвили были акции в отношении этих групп на западе Грузии. Аналогичным образом в пучину контрабанды была ввергнута и Южная Осетия. В обоих случаях, по крайней мере до начала проведения кампании по борьбе с преступностью правительством Саакашвили, считалось, что коррумпированные правоохранительные структуры Грузии в значительной степени замешаны в этой нелегальной деятельности.

Правительство Саакашвили дало понять, что считает такую ситуацию в Абхазии и Южной Осетии неприемлемой и намерено принять активные меры для разрешения конфликтов. Как только в мае 2004 года был разрешен кризис в Аджарии (см. следующий раздел настоящей главы), правительство сосредоточило

свое внимание на Южной Осетии (поскольку эта проблема казалась менее трудно разрешаемой по сравнению с абхазским конфликтом). Стратегия Грузии в Южной Осетии состояла из нескольких элементов: 1) демонстрации доброй воли в отношении осетин, проживающих в регионе, путем возобновления выплаты им пенсий по старости, возобновления радиовещания на осетинском языке, проведения благотворительных акций, а также путем критики некоторых действий правительства Грузии в прошлом, таких как ликвидация автономии Южной Осетии в декабре 1990 года[18]; 2) подрыва экономической основы сепаратистского режима путем борьбы с контрабандой; 3) военного устрашения путем перемещения подразделений федеральных войск на территорию Южной Осетии при формальных заявлениях о соблюдении квоты грузинских миротворцев, разрешенных к размещению в регионе; 4) активной дипломатической и информационной деятельности в рамках отношений с Россией и другими международными субъектами[19]. Однако эти меры привели к нарастанию напряженности в регионе, включая перестрелки, повлекшие человеческие жертвы, и новой волне взаимных обвинений между Тбилиси и Москвой. Несмотря на то что правительство Грузии проявило достаточно благоразумия, чтобы не позволить ситуации в Южной Осетии перерасти в новую полномасштабную войну, этот эпизод оказался первым крупным поражением нового грузинского правительства.

АВТОНОМИЯ, НО НЕ СВОБОДА: ПРИМЕР АДЖАРИИ

Случай с Аджарией весьма необычен. Внешние наблюдатели нередко сравнивали Аджарию с Абхазией и Южной Осетией — сравнение, которое вызывало раздражение у многих грузин. На первый взгляд такое сравнение казалось обоснованным: некогда Аджария была автономной республикой в составе Гру-

[18] "Грузинский руководитель назвал "ошибкой" отмену автономии самоопределившейся области". ИТАР—ТАСС, 12 июня 2004 года.

[19] Стратегия Грузии по урегулированию проблемы Южной Осетии была сформулирована в интервью Гиги Бокерия, влиятельного грузинского парламентария. См. Tbilisi Wants to Regain South Ossetia through Pro-Georgian Campaigning. — *Civil Georgia*, http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=7489. См. также Georgia to Adopt 'New Strategy' on South Ossetia—Minister. — *Kavkasia-Press*, June 30, 2004.

зии, и вплоть до мая 2004 года контроль центрального правительства Грузии над ней был весьма слаб. Однако аджарцы, в отличие от абхазов и осетин, считают себя этническими грузинами. В Аджарии никогда не существовало аджарского национального проекта, что сильно отличает Аджарию от Южной Осетии и Абхазии. Таким образом, даже в то время, когда аджарские власти игнорировали Тбилиси, они никогда не выступали как идеологические сепаратисты. Напротив, Аслан Абашидзе, бывший лидер Аджарии, любил представлять себя в качестве борца за единство Грузии.

Впервые аджарская автономия была установлена грузинской конституцией 1921 года, а позже подтверждена в октябре 1921 года Карским договором между Турцией и контролируемыми большевиками Грузией, Арменией и Азербайджаном. Это было сделано для того, чтобы защитить право грузинских мусульман исповедовать свою религию. В период независимости Грузии (1918 — 1921 гг.) Аджарию часто называли "мусульманской Грузией". Очевидно, что сохранение такого рода автономии, основанной на религиозном принципе, было явным противоречием в проповедовавшем атеизм коммунистическом государстве.

После получения Грузией независимости в 1991 году религиозный фактор никогда не оказывал серьезного влияния на отношения Тбилиси и Аджарии. Даже когда напряженность достигла своего апогея после ноябрьской революции 2003 года, Абашидзе не пытался использовать религиозный фактор. Если в правлении Абашидзе можно найти что-либо положительное, то это тот факт, что уровень религиозной терпимости в Аджарии был выше, чем во многих других регионах Грузии. Важно также отметить, что, по данным грузинской переписи населения 2002 года, мусульмане составляли меньшинство населения Аджарии[20].

Таким образом, конфликт в Аджарии был не религиозным, а институциональным и политическим. Как в Абхазии и Южной Осетии, причины конфликта были заложены в институциональном устройстве, присущем советской системе автономных образований. В случае Аджарии Абашидзе использовал неодноз-

[20] Данные грузинской переписи населения 2002 года свидетельствуют о том, что 30,6 процента населения Аджарии составляли мусульмане и 54,0 процента — приверженцы православной религии.

начность системы автономных образований для создания собственного феодального владения. Его неповиновение, в числе прочего, включало лишение Тбилиси возможности контролировать таможенные посты и порт Батуми (два чрезвычайно привлекательных источника доходов для режима Абашидзе), отказ от перевода налоговых поступлений в бюджет центрального правительства и постепенное создание своей собственной армии. Государство под управлением Шеварднадзе было ослаблено и напугано губительными результатами использования силы в случаях с Южной Осетией и Абхазией, обстоятельствами, которые Абашидзе умело использовал для раздувания своего "сепаратистского блефа", а именно если Тбилиси попытается вмешаться в аджарские дела, то он мог прибегнуть к настоящему сепаратизму.

В условиях открытого неповиновения Аджарии центральному правительству сосуществование двух различных политических режимов в рамках одной страны в еще большей степени осложнило государственное строительство в Грузии и создало дополнительный источник конфликтов. Хотя Грузия не может похвастаться наличием стабильных демократических институтов, она, тем не менее, имела достаточно высокий уровень политического плюрализма и гражданских свобод. Аджария, с другой стороны, представляла собой единоличную автократию без каких-либо возможностей существования политического плюрализма. При том что местные и парламентские выборы в Грузии всегда проходили на состязательной основе (хотя и не всегда честно), в Аджарии соперничество на выборах было чистой фикцией: число избирателей, имеющих право на участие в выборах, завышалось, явка на выборы всегда была близка к 99 процентам, а 95—98 процентов голосовало за партию Абашидзе.

Эта ситуация породила проблему, причем не только с точки зрения гражданских прав. В рамках грузинской системы пропорционального парламентского представительства местный лидер, имеющий возможность искажения данных о численности избирателей, которые имеют право на участие в выборах, явке избирателей и результатах голосования, становится несоразмерно влиятельной фигурой на общенациональном уровне. В ходе парламентских выборов 1999 года Абашидзе возглавлял основную оппозиционную коалицию (включавшую некоторые базировавшиеся в Тбилиси партии) и даже рассматривался как имеющий реальные шансы на победу. Поэтому "Гражданский союз" Шеварднадзе был вынужден провести (успешную) кампа-

нию запугивания, предупреждая, что в случае победы на выборах Абашидзе он распространит характерную для Аджарии автократию на всю территорию Грузии. В ходе выборов ноября 2003 года аджарский фактор (в дополнение к общим подтасовкам) был одним из основных причин кризиса, без которого "революция роз" могла бы не состояться. Партия возрождения Абашидзе, как было объявлено, получила 20 процентов голосов[21], что заставило "Гражданский союз" Шеварднадзе сформировать с ней коалицию для обеспечения контроля над парламентом. Эта перспектива породила опасения, что растущее влияние Абашидзе в Тбилиси приведет к "аджаризации" всей страны, что и послужило основным фактором в развитии движения протеста, приведшего к отставке Шеварднадзе.

Как и во всех кризисных регионах Грузии, важную роль сыграл фактор России. Россия сохраняла свою военную базу в Аджарии и рассматривала Абашидзе в качестве своего ключевого союзника в Грузии. В глазах российских геополитических стратегов, испытывавших больше страх (если не паранойю) в отношении развития ситуации на Южном Кавказе, Аджария выступала в качестве важного инструмента, препятствующего налаживанию более тесных отношений между Грузией и Турцией. Кроме того, Абашидзе, безусловно, рассматривал российскую базу в качестве гаранта своей политической безопасности.

Президент Саакашвили с самого начала своего пребывания у власти ясно дал понять, что не будет терпеть неповиновения со стороны Абашидзе. Он занял в отношении Аджарии двойственную позицию. С одной стороны, он способствовал укреплению оппозиции правлению Абашидзе на месте (местная оппозиция была реальной, но до того слишком запуганной, чтобы действовать). Одновременно с этим он использовал власть центрального правительства для оказания на Аджарию внешнего экономического и политического давления. Эта стратегия была направлена на то, чтобы заставить лидера Аджарии согласиться на больший контроль со стороны центра. Правительство Саакашвили опасалось, что Абашидзе может в большей степени, чем Шеварднадзе, быть готов к применению силы для защиты своей позиции, и,

[21] Это было достигнуто преимущественно за счет итогов голосования в Аджарии, хотя по данным переписи населения 2002 года, доля Аджарии в общем населении Грузии составляет всего 8,6 процента.

тем не менее, действовало решительно. 2 мая 2004 года Абашидзе приказал взорвать мосты между Аджарией и остальной Грузией. Вероятно, он считал, что эта акция спровоцирует военный конфликт с Тбилиси, в случае которого он мог рассчитывать на вмешательство России для защиты Аджарии. Если расчет Абашидзе состоял именно в этом, то он ошибся. В конце концов народ Аджарии, а не грузинские войска вышли на улицы Батуми и заставили его бежать. По иронии судьбы, именно российский посланник Игорь Иванов окончательно убедил Абашидзе покинуть Аджарию.

После завершения этого кризиса грузинское правительство пообещало, что автономный статус Аджарии будет сохранен, несмотря на призывы некоторых оппозиционных партий от него отказаться[22]. Однако на деле поправки к грузинской конституции и новый Закон о статусе Автономной Республики Аджарии, принятый 1 июля 2004 года, существенно ограничили полномочия автономной республики и восстановили контроль центра по всем стратегическим вопросам управления[23]. Выборы в Верховный Совет Аджарии в июне 2004 года закончились уверенной победой пропрезидентской партии (которая получила 72,1 процента голосов). Новый Верховный Совет избрал на пост премьер-министра сторонника Саакашвили Левана Варшаломидзе и изменил аджарскую конституцию в соответствии с положениями законодательства Грузии.

При том что новое определение автономии Аджарии может подвергаться критике как предполагающее излишний контроль со стороны центра, наиболее важным является тот факт, что вплоть до настоящего времени не было отмечено никаких признаков того, что эти изменения вызывают серьезный протест со стороны населения Аджарии. Население может не устраивать то, что их правительство назначается Тбилиси, но то же самое происходит и по отношению к другим регионам Грузии. Можно сказать, что проблема Аджарии перестала существовать как

[22] В частности, они предлагали отменить этот статус путем проведения плебисцита среди жителей Аджарии, а не в результате односторонних действий Тбилиси. См. Party of New Rights Started Gathering of Signatures among Achara Residents for Plebiscite on Status of Achara. — *Black Sea Press*, June 14, 2004.

[23] Georgian Parliament Defines Autonomous Status of Ajara. — *Prime-News*, July 1, 2004.

вызов грузинской государственности. Это не означает отсутствие вопросов в отношении того, как будет работать новый режим автономии. Некоторая часть грузин опасается, что в более демократичной Аджарии религиозный фактор может в будущем привести к возникновению напряженности. Среди грузин есть такие, для кого неприемлем сам факт существования грузинских мусульман: такие люди считают, что принадлежность к православной церкви является неотъемлемым условием принадлежности к грузинской нации. Аджарские мусульмане знают об этих настроениях, и это в будущем может породить новые разногласия.

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЙ ИРРЕДЕНТИЗМ? АРМЯНЕ В ДЖАВАХЕТИ И АЗЕРБАЙДЖАНЦЫ В КВЕМО КАРТЛИ

Абхазы и осетины никогда не были основными этническими меньшинствами в Грузии. На момент распада Советского Союза крупнейшими этническими меньшинствами в Грузии являлись армяне, русские и азербайджанцы (8,1 процента, 6,3 процента и 5,7 процента населения, соответственно). Данные грузинской переписи населения 2002 года свидетельствуют об изменении этого соотношения. После широкомасштабной эмиграции русских, а также фактического отделения Абхазии (где проживало много русских и армян) азербайджанцы превратились в самое многочисленное этническое меньшинство (6,5 процента населения Грузии), за ними следуют армяне (5,7 процента). Значительные группы азербайджанского и армянского населения компактно проживают в приграничных районах с Азербайджаном (Квемо Картли) и Арменией (Самцхе-Джавахети), соответственно. Лишь незначительная часть проживающих в Грузии азербайджанцев и армян говорит на грузинском языке. У большинства представителей этих двух общин слабо развито чувство грузинской идентичности, тогда как сильна эмоциональная привязанность к своей этнической родине.

Это означает, что эти два региона теоретически могут стать ареной ирредентистского конфликта, аналогичного Нагорному Карабаху. Эти опасения существуют в некоторых кругах грузинского общества, хотя со временем они потеряли свою остроту в связи с тем, что вплоть до настоящего времени признаки такого рода конфликта отсутствовали. Почему в данном случае обострения не произошло? Тому есть несколько причин. Во-первых, в

отличие от этнических групп в автономных образованиях, армяне и азербайджанцы не имели административных платформ, на базе которых они могли бы приступить к реализации альтернативных этнонационалистических проектов. Во-вторых, предыдущий опыт в Абхазии и Южной Осетии сделал грузин более осторожными в отношениях с этническими меньшинствами в целом. И, в-третьих, в связи с их глубокой вовлеченностью в конфликт в Нагорном Карабахе Армения и Азербайджан нуждались в хороших отношениях с Грузией и не могли позволить себе поддерживать в ней сепаратистские движения.

Однако, хотя общая ситуация в населенных этническими меньшинствами районах Джавахети и Квемо Картли более или менее схожа, в отношении населенного армянами региона Джавахети существуют более серьезные опасения, чем в отношении азербайджанской общины в Квемо Картли. Джавахети — это маленький регион, в состав которого входят районы Ахалкалаки и Ниноцминда, 95 процентов населения которых составляют этнические армяне[24]. Ни в одном другом районе Грузии на этнические меньшинства не приходится подавляющей части населения. Грузинский язык в этом районе практически не используется, и в нарушение грузинского законодательства вплоть до июня 2004 года в качестве основной валюты фактически выступал не грузинский лари, а российский рубль. На фоне грузинского национализма и беспорядков, последовавших за отстранением от власти президента Гамсахурдиа в 1992 году, в этом районе под крышей армянской националистической организации Джавахк было сформировано местное армянское ополчение. В начале 1990-х годов грузинские власти испытывали значительные трудности в обеспечении контроля над этим регионом, но к середине 1990-х годов они сумели восстановить свой контроль, достигнув определенных договоренностей с местными кланами или структурами, которые контролировали наиболее привлекательные виды местного бизнеса. Джавахк раскололся на несколько орга-

[24] Джавахети является частью Самцхе-Джавахети — административного региона в южной части Грузии, в состав которого входят 6 административных районов; 54,6 процента его населения составляют армяне и 43,4 процента — грузины. Название "Джавахети" обычно используется в отношении двух районов — Ахалкалаки и Ниноцминда, где этнические армяне составляют подавляющую часть населения. При этом Джавахети не является формальной административной единицей.

низаций (включая незарегистрированную партию Вирк) и потерял значительную часть своего влияния. Программы этих организаций предусматривают территориальную автономию для проживающих в Джавахети армян, что неприемлемо для Грузии, учитывая опыт ее взаимоотношений с тремя автономными образованиями. Однако, несмотря на звучащие время от времени заявления, идея автономии Джавахети не стала основой для массовой политической мобилизации.

В населенных азербайджанцами регионах Грузии такой активности не наблюдалось, и никаких лозунгов территориальной автономии не выдвигалось. Различие между регионами может быть объяснено особенностями местных общин и удаленностью Джавахети по сравнению с Квемо Картли. Однако определенную роль сыграли и внешние геополитические факторы. Политическая деятельность проживающих в Грузии армян и азербайджанцев в значительной степени находится под влиянием действий правительств стран, являющихся их этнической родиной. У правительств Грузии и Азербайджана существуют общие интересы. Обе страны имеют весьма непростые отношения с Россией и проявляют заинтересованность в развитии более тесных отношений с Турцией и Соединенными Штатами Америки. Армения, напротив, очень тесно сотрудничает с Россией и считает Турцию своим "историческим врагом". Эти политические различия формируют определенный уровень недоверия в отношениях между Грузией и Арменией, которая располагает возможностями влияния на проживающее в Грузии армянское сообщество.

В данном контексте наиболее важным фактором является присутствие российской военной базы в Ахалкалаки. Для проживающих в Джавахети армян военная база является важным экономическим источником (многие местные жители работали там вплоть до весны 2004 года; кроме того, военная база оказывала влияние на местную экономику и в другой форме), но главным образом они рассматривают ее в качестве защиты от Турции, а также от возможного возрождения грузинского национализма. В отличие от этого, большинство грузин и правительство страны рассматривают военную базу как угрозу безопасности Грузии и хотят, чтобы российские военные ее покинули. Таким образом, военная база является скрытым источником напряженности между проживающим в Грузии армянским меньшинством и грузинским государством.

ИМПОРТИРОВАННЫЙ КОНФЛИКТ: ПРИМЕР ПАНКИСИ

Панкисское ущелье представляет собой крошечную территорию в северных горных районах Грузии, где проживает маленькая община, состоящая приблизительно из 7000 кистинцев. Кистинцы исповедуют ислам и являются народностью, родственной чеченцам. Тем не менее они сравнительно хорошо интегрированы в грузинское общество, свободно говорят на грузинском языке и носят имена, звучащие по-грузински.

Вплоть до двух войн в Чечне многие грузины даже и не знали, где находится Панкиси. Эта местность стала широко известной в 1999 году, когда тысячи чеченских беженцев, спасавшихся от войны, появились в Панкиси[25]. Помимо беженцев слабо охраняемую границу, проходящую в горной местности, легко пересекали и чеченские боевики, что привело к возникновению серьезных проблем в отношениях между Грузией и Россией. Москва обвинила Грузию в предоставлении убежища террористам[26]. Эти события создали для Грузии и серьезные внутренние проблемы. Панкиси вскоре превратился в район, находящийся вне эффективного контроля со стороны государства, пристанище для нелегальной торговли оружием и наркотиками и, самое страшное, в район, где широкое распространение получило похищение людей с целью получения выкупа. Панкиси превратился в еще один символ несостоятельности и развала государства[27]. Фактически представители правоохранительных органов Грузии прекратили обеспечивать порядок в этом районе. В частных беседах грузинские политики говорили, что попытка восстановления порядка в Панкиси вовлечет Грузию в чеченскую войну, поэтому наилучшей возможной стратегией была изоляция этого района от остальной Грузии.

Однако даже в связи с похищением людей изоляция Панкиси оказалась невозможной. Жители соседнего региона Ахмета сформировали собственное ополчение и угрожали восстановить порядок собственными силами. Это ополчение само по себе пре-

[25] В результате первой чеченской войны в 1994 году сопоставимого потока беженцев отмечено не было.

[26] См. главу настоящего сборника, написанную Джабой Девдариани.

[27] Это породило заголовки в западной прессе, подобные тому, что придумал Патрик Кокберн: "Коллапс Грузии игнорируется миром" (Collapse of Georgia Is Ignored by the World. — *The Independent*, January 14, 2002).

вратилось в проблему. В октябре 2001 года отряд чеченских боевиков загадочным образом проник из Панкиси на рубежи Абхазии (высказывались предположения о помощи со стороны грузинских правоохранительных органов) и безуспешно попытался прорваться в отколовшуюся провинцию. Помимо того, что неспособность властей контролировать ситуацию в Панкиси частично объясняется отсутствием соответствующих возможностей у центрального правительства, также оказалось, что коррумпированные сотрудники правоохранительных органов создали ситуацию, позволяющую извлекать прибыль из криминального бизнеса, процветающего в этом районе.

После 11 сентября 2001 года глобальная война с терроризмом изменила отношение к районам, подобным Панкиси, как со стороны Грузии, так и со стороны международного сообщества. Неконтролируемые анклавы в рамках слабеющих государств, особенно если они населены мусульманами, стали рассматриваться в качестве возможного источника терроризма. После того как Филип Ремлер, высокопоставленный американский дипломат в Грузии, заявил в середине февраля 2002 года, что в Панкиси действует "Аль-Каида", Грузия попала под давление как со стороны России, так и со стороны Соединенных Штатов, требующих принятия каких-либо мер, и это давление дало свои результаты[28]. Грузинские правоохранительные ведомства провели в Панкиси несколько операций и постепенно смогли добиться улучшения ситуации, однако это произошло лишь после увольнения коррумпированных чиновников из министерств внутренних дел и безопасности. Панкисская проблема побудила Соединенные Штаты начать в 2002 году свою Программу обучения и оснащения вооруженных сил Грузии, в рамках которой в Грузию было направлено 200 солдат спецназа для оказания помощи в подготовке грузинских военных.

ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В Панкиси, как и в других зонах конфликтов в Грузии, основная проблема заключается в том, что Грузия сталкивается с угрозой фрагментации. В каждом из этих проблемных регионов

[28] *Ariel Cohen*. Moscow, Washington, and Tbilisi Wrestle with Instability in the Pankisi. — *Eurasia Insight*, February 19, 2002, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav021902.shtml.

действуют этнические или религиозные факторы, однако этнические различия сами по себе не объясняют последствий их воздействия. Скорее институциональная структура Советского Союза и нестабильность, обусловленная переходом от многоуровневой квазифедерации Советского Союза к независимым национальным государствам, оказались важнейшей предпосылкой конфликтов, возникших на ранних этапах государственного строительства. Угроза распада также тесным образом связана с военной вовлеченностью России, либо непосредственной (как в Абхазии, Южной Осетии, Аджарии и Джавахети), либо как побочный эффект военных действий России (в Панкиси). Проблема носит гораздо менее острый характер там, где отсутствует как институциональная основа для распада, так и негативное внешнее влияние (как в Квемо Картли).

Разумеется, это не дает оснований для упрощенного вывода, что все внутренние проблемы Грузии режиссируются Россией или другими внешними силами. Некоторые противоречия, которые носят менее очевидный характер, также оказывают свое влияние на уровень безопасности Грузии и ее восприятие степени своей уязвимости. Этнические проблемы являются наиболее важными из них. Даже если мы не будем учитывать фактически отделившиеся Абхазию и Южную Осетию, то на этнические меньшинства придется 16,3 процента населения Грузии, при этом азербайджанцы и армяне представляют собой две крупнейшие группы этнических меньшинств[29]. При том что реальной основы для опасений в отношении потенциального ирредентизма этих двух групп населения нет, основной проблемой является их маргинализация в рамках грузинского общества. Большинство представителей этих групп не говорят на грузинском языке, являющемся единственным государственным языком страны[30]. Кроме того, большинство этих групп населения принимает участие лишь в жизни своего региона и не участвует в общественной жизни страны в целом. Несмотря на то что некоторые представители этнических меньшинств служат в грузинском парламенте, их представительство носит, как правило, прото-

[29] Это данные переписи 2002 года, которые не учитывают Абхазию и бóльшую часть Южной Осетии.

[30] Абхазский язык обладает официальным статусом на территории Абхазии, однако это имеет лишь символическое значение до урегулирования конфликта.

кольный характер, и они практически не участвуют в общенациональных политических партиях.

Незнание официального языка является лишь одной из причин пассивности и маргинализации армян и азербайджанцев. Истинной проблемой является неопределенность в отношении их статуса в грузинском обществе. На какой основе они должны интегрироваться? Например, должна ли интеграция основываться на принципе закрытия глаз на этнический фактор, на формальных или неформальных этнических квотах либо на чем-либо еще? После приобретения опыта абхазского и осетинского конфликтов государственные официальные лица и большая часть грузинского общества просто стремятся не замечать эту проблему, надеясь, что она решится сама по себе. Однако это вряд ли произойдет.

В действительности эта ситуация неизбежно привела к большей "грузинизации" государства и в то же время к сохранению советской этнической политики. Этнические меньшинства располагают реальными механизмами сохранения своей самобытности, такими как образование на родном языке, однако эти механизмы лишь закрепляют их замкнутость в этнических гетто. Поиск адекватных путей интеграции затруднен как нежеланием большинства населения рассматривать этнические меньшинства в качестве полноценной части нации, так и отношением этнических меньшинств к любой форме интеграции как к первому шагу на пути их ассимиляции. Другим вариантом решения проблемы могла бы быть институционализация существующих национальных анклавов путем создания системы этнического федерализма. Однако этот вариант в настоящее время политически неприемлем, поскольку грузины рассматривают создание этнофедеральных образований как этап на пути к сепаратизму. Это также фактически означает отказ от идеи интеграции. Однако до тех пор пока не будет найдена некая приемлемая формула, существование замкнутых в себе этнических меньшинств в Грузии будет оставаться потенциальной угрозой.

Некоторые элементы новой политики правительства Саакашвили дают основания полагать, что правительство осознает наличие в Грузии проблем этнических меньшинств и стремится каким-то образом их решить. Вскоре после прихода этого правительства к власти возобновилось радиовещание на языках этнических меньшинств. В феврале 2005 года в своем ежегодном послании грузинскому парламенту Саакашвили назвал интегра-

цию этнических меньшинств в качестве одной из важнейших проблем для страны и заявил о программе обучения трехсот молодых представителей этнических меньшинств в грузинских университетах в целях их подготовки для будущей работы в государственных органах[31]. Однако этого недостаточно для того, чтобы утверждать, что интеграция этнических меньшинств начинает рассматриваться в качестве приоритета или что правительство имеет последовательный план действий в этой области. Тем не менее новое правительство не может закрывать глаза на существование этой проблемы. Предыдущие исследования проблем этнических меньшинств позволяют автору сделать вывод о том, что основной метод сохранения этнической стабильности правительства Шеварднадзе состоял в вовлечении элит этнических меньшинств в коррумпированные системы контроля. Продолжение использования этих методов вступит в противоречие с общей реформаторской программой нового правительства, однако отказ от их использования при отсутствии сколько-нибудь активной политики интеграции и снятия недовольства этнических меньшинств может иметь дестабилизирующие последствия.

Второй формой внутренних разделений в Грузии является существование региональных различий и языковых меньшинств среди этнических грузин. Региональные различия в Грузии имеют давнюю историю. Со времен своего "золотого века" в XI и XII веках и вплоть до их постепенного вхождения в состав Российской империи в XIX веке грузины жили в различных княжествах, которые имели некое чувство единства, хотя и зачастую конфликтовали друг с другом. Когда в XIX веке либеральная интеллигенция Грузии начала работать над формированием чувства принадлежности к единой нации, она рассматривала эти *кутхуроба* (региональные идентичности) в качестве основного препятствия на пути национального строительства. Парадоксально, но именно Грузинская Советская Социалистическая Республика существенно укрепила ощущение принадлежности грузин к единой нации. Однако даже сегодня это региональное самосознание создает проблемы. Хотя эти различия и редко фигурируют в публичных выступлениях, многие грузины опасаются, что при определенных обстоятельствах региональные привязан-

[31] Georgian President Delivers Annual Address to Parliament. — *BBC Monitoring Newlife*, February 10, 2005.

ности все же могут создать угрозу национальному единству[32]. Их проявления, в частности, проявляются в обсуждении того, следует ли Грузии избрать федеративную модель управления. В 1993 и 1994 годах президент Шеварднадзе создал новую территориальную структуру *мхаре*, которая совпадала с такими историческими провинциями, как Кахети, Имерети, Гурия, Самегрело и т. д. Однако этот план оказался политически слишком противоречивым, и в ходе обсуждения конституции в 1995 году не удалось достичь согласия в отношении территориального устройства страны. Этот наиболее важный вопрос государственного строительства остается не прописанным в грузинской конституции, и мхаре, который фактически превратился во влиятельный орган управления, существует лишь на основании президентского указа[33]. Грузины все еще опасаются, что преобразование исторических провинций в административные единицы даст новый толчок укреплению региональных привязанностей, что еще больше подорвет единство Грузии.

Из всех этих региональных идентичностей выделяются две — мегрелы и сваны, поскольку они говорят на языках, похожих на грузинский, но непонятных другим грузинам. Из этих двух групп населения мегрелы считаются более важной группой, поскольку их численность намного больше[34]. Некоторые западные наблюдатели даже удивляются, почему мегрелы не добиваются независимости[35]. На самом деле как в 1918—1921 годах, так и в настоящий период независимости после распада Советского

[32] Например, грузинские ученые писали о влиянии региональной привязанности (которую они определяют как "трайбализм") на формирование бюрократических систем управления. См. *Koba Kikabidze and David Losaberidze*. Institutionalism and Clientelism in Georgia. Discussion Paper (Tbilisi: UNDP Discussion Paper Series, 2000), pp. 19-21.

[33] Официальное объяснение грузинского правительства по поводу отсутствия в конституции четкости в отношении территориального устройства страны заключалось в том, что сначала должны быть урегулированы сепаратистские конфликты в Абхазии и Южной Осетии. Однако на деле оно столкнулось с трудностями в достижении общегрузинского консенсуса по этому вопросу.

[34] Официальная статистика численности субэтнических региональных групп отсутствует, однако, по данным грузинской переписи 2002 года, численность населения регионов, традиционно считающихся мегрельскими, превысила 450 тысяч человек, в то время как численность населения районов, населенных сванами, составляла около 40 тысяч человек.

[35] *Neal Ascherson*. Black Sea (New York: Hill and Wang, 1995).

Союза Мегрелия оказалась регионом, где грузинский национализм проявлялся и проявляется в наиболее сильной форме. Звиад Гамсахурдиа, грузинский националист и первый президент страны, был выходцем из Мегрелии. В конце концов это породило проблему, поскольку после свержения Гамсахурдиа Мегрелия превратилась в оплот противостояния правительству Шеварднадзе. Попытки установить контроль над регионом превратились в карательную кампанию в отношении местного населения. Кроме того, большинство грузин в Абхазии являлись мегрелами, которые в результате абхазского конфликта оказались изгнанными из Абхазии. Таким образом, мегрелы считают, что они незаслуженно пострадали от гражданских войн в Грузии в 1990-х годах и, что еще хуже, их страдания остаются незамеченными остальной частью страны. Среди мегрелов не сформировалось каких-либо программ, хоть в чем-то напоминающих сепаратизм, однако травма недавнего конфликта несколько дистанцирует их от остальных грузин.

Можно предположить, что "революция роз" отчасти залечила раны в этих отношениях. В рамках своей кампании против режима Шеварднадзе Саакашвили уделил особое внимание Мегрелии, и именно этот регион обеспечил ему наибольшую поддержку в период ноябрьских акций протеста. После революции Саакашвили предпринял шаги по восстановлению репутации Гамсахурдиа, что было положительно воспринято большинством мегрелов. Близкие к Саакашвили люди говорят, что возвращение мегрелов в "основное русло" давно было частью его стратегии объединения Грузии.

Наличие сильных региональных идентичностей, которые в какой-то степени конкурируют с национальным самосознанием, нормально для современных государств и не обязательно создает угрозу национальному единству. Пример Грузии, пережившей беспорядки начала 1990-х годов, показывает, что сами по себе эти региональные идентичности (включая мегрельскую) не составляют угрозы единству Грузии. Если бы взбунтовавшийся народ захотел отделиться от центрального правительства, период развала государственности сразу после получения независимости был для этого наиболее подходящим моментом. В этот период слабость грузинских политических институтов представляла собой наибольшую опасность для национального единства.

В то время как политика Шеварднадзе в период после этнополитических войн начала 1990-х годов заключалась в миними-

зации ущерба и предотвращении дальнейшей дезинтеграции страны, новый президент Грузии Саакашвили поставил восстановление единства Грузии во главу угла своей программы. Ему уже удалось достичь важных успехов в преодолении моральной травмы, вызванной отчуждением Мегрелии, и преодолении институциональных и персональных источников аджарской проблемы. Однако решение проблем сепаратистских территориальных образований и обеспечение реальной интеграции основных этнических меньшинств оказались намного более сложной задачей.

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК: АНАРХИЧЕСКАЯ СВОБОДА, НЕОПАТРИМОНИАЛИЗМ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

Слабость государства зачастую характеризуется двумя основными моментами: дефицитом институционального потенциала и недостатком легитимности для осуществления властных полномочий. Попытка выяснить, какой из этих двух аспектов составляет основу слабости государства, может привести к ситуации, напоминающей дилемму в отношении того, что появилось раньше — яйцо или курица[36]. Достаточно сложно построить эффективные государственные институты, когда отсутствует согласие в отношении того, какому типу государства они должны служить и кому это государство должно принадлежать. Тем не менее кто кроме политических элит, действующих через государственные институты, может возглавить государственное строительство? С другой стороны, эффективная деятельность государства может быть мощным источником его законности. И наоборот, развал государства часто является причиной сепаратистских конфликтов, переходящих в кровопролитные войны (а не наоборот).

Эффективность грузинского государства может быть оценена на базе двух параметров: 1) стабильности и жизнеспособности его институтов и 2) эффективной деятельности этих институтов, то есть их способности исполнять функции, выполнение

[36] Дов Линч рассматривает эти два аспекта слабости государства на примере государств Южного Кавказа в издании: *Dov Lynch*. A Regional Insecurity Dynamic. — *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers no. 65 (Paris: Institute for Security Studies, European Union, December 2003), pp. 12-15.

которых обычно ожидается от правительства[37]. По обоим из этих критериев грузинское государство является слабым, что подтверждается его неспособностью обеспечить эффективный контроль над всей территорией страны. Также очевидна и неспособность центрального правительства установить в стране монополию на законное применение силы, что говорит о несоответствии минимальным веберовским требованиям в отношении эффективной государственности. Это несоответствие носило наиболее масштабный характер в период начиная с мятежа зимой 1991/92 года и вплоть до того момента, когда грузинское правительство осенью 1995 года сломило сопротивление "Мхедриони", наиболее мощной из частных армий. Однако даже после 1995 года правительство мирилось с существованием полувоенных формирований, например действовавших в Мегрелии и Абхазии, а также ополчения, созданного в связи с панкисским кризисом.

Слабость грузинского государства, однако, идет дальше неспособности установить контроль над законным применением силы и включает его неспособность обеспечить передачу власти конституционным путем. Как Гамсахурдиа, так и Шеварднадзе были вынуждены покинуть свой пост, а не уступили его законным преемникам, избранным на выборах. Аналогичная слабость очевидна и в недостаточном уровне контроля грузинского правительства над вооруженными силами. В 1991 году именно руководство вооруженных сил инициировало отставку Гамсахурдиа, первого президента Грузии. Кроме того, на Тенгиза Китовани, который возглавлял Национальную гвардию Грузии, часто возлагают основную ответственность за провоцирование военного конфликта с Абхазией в августе 1992 года. Начиная с апреля 1994 года, когда министром обороны Грузии стал бывший советский генерал, политическая роль армии снизилась, однако в пе-

[37] Существуют разные определения слабости государства. Критерий М. Вебера в отношении обеспечения монополии на законное применение силы может рассматриваться как минимальное требование. Джоэл С. Мигдал в своей часто цитируемой книге привел более широкий список функций государства, таких как "способность пронизывать общество, регулировать социальные отношения, добывать ресурсы и распределять или использовать ресурсы определенным образом". См. *Joel S. Migdal*. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), p. 4.

риод 1998—2001 годов в армии произошло несколько мятежей, создавших серьезную угрозу общественному правопорядку. Несмотря на то что ни полиция, ни службы безопасности никогда открыто не демонстрировали отсутствия лояльности к государству, согласно общепризнанному мнению, они были вовлечены в преступную деятельность различного рода, такую как контрабанда, торговля наркотиками и похищение людей. Кроме того, в конце периода правления Шеварднадзе они во многом воспринимались инструментами вымогательства в отношении как бизнеса, так и рядовых граждан.

Грузинское государство также проявляет неспособность собирать государственные доходы и должным образом финансировать государственные институты. Считается, что Грузия имеет самую большую теневую экономику среди всех постсоветских государств, доля которой во всей экономике страны, по оценкам, составляет от 40 до 70 процентов[38]. В результате государственные доходы составляют весьма незначительную величину. В 2003 году они составили лишь 11,2 процента ВВП Грузии по сравнению с почти 50 процентами в странах Европейского союза[39]. Это привело к чрезвычайно низкому уровню заработной платы в государственном секторе, а также пенсий по старости в Грузии, значительная часть которых существенно ниже прожиточного минимума[40]. В результате государство столкнулось с трудностями в привлечении на службу честных и компетентных

[38] По официальным данным Государственного департамента статистики Грузии, доля теневой ("неучитываемой") экономики в период с 2000 по 2003 год составляла от 32 до 34 процентов всей экономики страны (*Georgian Economic Trends*, Quarterly Review, no. 2-3, 2003, p. 10). С другой стороны, по мнению Николая Хаджийски, эксперта Европейского банка реконструкции и развития, эта цифра, "безусловно, превышает 50 процентов". См. *Daan van der Schriek*. Illicit Traders Work the Georgia—Turkey Shuttle. — *Eurasia Insight*, August 6, 2003, www.eurasia.net.

[39] Galt and Taggart Securities, *Georgia: Weekly Stock Market Commentary*, January 26, 2004. Это основывается на официальных (заниженных) оценках размера теневой экономики. Если предположить, что ее масштабы больше, то доля государственных доходов в ВВП будет еще меньше.

[40] По данным Государственного департамента статистики Грузии, средний размер номинальной заработной платы наемных работников Грузии в 2002 году составлял 104,9 лари (около 50 долл. США), в то время как прожиточный минимум работающего жителя страны оценивался в 127,9 лари. См. *Georgian Economic Trends*, Quarterly Review, no. 2-3 (2003), pp. 50-51.

кадров (в последние годы правления Шеварднадзе зарплата министра была несопоставима даже с зарплатой секретарши в Тбилисском представительстве международной организации), в результате чего многие чиновники использовали свои должности для получения доходов в частном порядке. И наконец, коррупция, являющаяся наиболее очевидным и широко обсуждаемым свидетельством слабости государства, стала признаваться в качестве важнейшей причины многих других проблем Грузии. В соответствии с широко известным Индексом восприятия коррупции, публикуемым "Транспэренси интернэншл", в 2003 году Грузия оказалась на 124-м месте в списке из 133 стран[41].

Впрочем, взаимосвязь между высоким уровнем коррупции и слабостью государства не всегда очевидна. В мире много стран, где высок уровень коррупции, но существует и действенный государственный контроль. При том что некоррумпированные правительства являются, безусловно, более предпочтительными, чем коррумпированные, в некоторых странах коррупция выступает в качестве смазки, обеспечивающей бесперебойную работу государственного механизма. Значение здесь имеет конкретный характер коррупции. При режиме Шеварднадзе государство зависело от доходов от коррупции, но при этом не имело единого центра, контролирующего эти денежные потоки. Как сформулировал один из грузинских экспертов, "экономический капитал в Грузии не структурирован в единую неопатримониальную пирамиду"[42]. Государство косвенным образом позволяло государственным служащим использовать свои должности для личного обогащения: руководство страны продавало должности, которые использовались для вымогательства, после чего полученные средства делились. Эти коррупционные пирамиды существовали в качестве многочисленных сетей, которые не всегда были скоординированы между собой. Президент Шеварднадзе выступал в качестве посредника между интересами различных коррумпированных групп в целях сохранения общей стабильности системы, но не пытался ввести общие правила поведения. Эта схема,

[41] Ниже Грузии в этом списке оказались лишь Мьянма, Парагвай, Гаити, Нигерия и Бангладеш. См. http://www.transparency.org/cpi/2003/cpi2003.en.html.

[42] *Marina Muskhelishvili and Anna Akhvlediani*. Democratization in Georgia: Economic Transformation and Social Security. Discussion Paper no. 8 (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), May 2003), p. 15.

по мнению некоторых неофициальных источников, сделала систему коррупции в Грузии крайне непредсказуемой (а поэтому разрушительной). Более того, когда предпринимались усилия по борьбе с коррупцией, они не просто оказывались безуспешными, но делали ситуацию еще более запутанной и непредсказуемой.

Почему грузинское государство настолько слабо? Грузинская интеллигенция обычно говорит о "негосударственном образе мышления" или об отчужденности людей от государственных институтов[43]. Многие представители грузинской интеллигенции утверждают, что современное государство является в некоторой степени навязанным Российской империей, а поэтому воспринимается как нечто "чуждое". Грузинский опыт коммунизма лишь углубил это чувство отчужденности. Это превращает государство в нечто, ассоциируемое не с возможностью получения защиты, а с ограничениями, репрессиями и обманом. В связи с наличием такого рода опыта многие грузины рассматривают государство как нечто, чего следует избегать. Другая сторона стратегии уклонения от контактов с государством состоит в опоре на личностные системы связей, что, в свою очередь, является основой для клиентелизма, неопатримониализма и коррупции.

Хотя этот аргумент достаточно обоснован, такие проявления никоим образом не могут ограничиваться только Грузией. Модернизационные институты воспринимаются как нечто чуждое в значительной части мира, не относящейся к Западу, поскольку они, как и все навязанное внешними силами, разрушают традиционные ценности и привычный жизненный уклад. В этом контексте эффект отчуждения от модернизационных институтов также связан с феноменом слабости государства. Таким образом, слабость государства представляет собой общую проблему для большей части развивающегося мира[44]. Помимо этого, развитие антиполитичного образа мышления в такой стране, как Грузия, стимулировали присущие коммунистической системе приверженность к коррупции, репрессии и обману[45].

---

[43] См., например, *Mamuka Bichashvili*. Krizisi da misi tsnobierebis modipikaciebi, in *Gia Chumburidze (ed.)*. Chkua vaisagan (Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 1994), pp. 83-108.

[44] См. *Mark R. Beissinger and Crawford Young, eds*. Beyond State Crisis? Post-colonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002).

[45] См. *George Konrád*. Antipolitics (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1984).

Однако при этом грузинские политические институты оказались более неустойчивыми, чем политические институты в других постсоветских странах. Почему это так? Одним из объяснений может служить тот факт, что Грузия столкнулась с бóльшим числом разнообразных проблем, чем другие постсоветские государства. Но если даже такое предположение справедливо, трудно найти конкретные критерии для измерения и сопоставления глубины конкретных проблем. Например, можно предположить, что в трех государствах Балтии существовал не меньший потенциал для этнических конфликтов, однако эти конфликты не возникли, потому что политические лидеры этих стран действовали более умело. Более правдоподобным выглядит утверждение о том, что бóльшая склонность Грузии к беспорядку объясняется напряженностью между, с одной стороны, принятой самим грузинским обществом нормативной моделью либеральной демократии и, с другой стороны, его же приверженностью привычным стратегиям выживания, выработанным на основе реального социального опыта. Можно сказать, что выбор Грузии в пользу западной модели либеральной демократии во многом основан на интерпретации собственной идентичности: грузины считают, что им полагается быть демократичными, потому что они должны относиться к Западу. При этом социальный и исторический опыт "западности" в стране минимален. На протяжении всей своей истории Грузия никогда не имела тесных контактов с Западом. В эпоху Средневековья общественная жизнь находилась главным образом под влиянием связей с Византией (регионом, который современный Запад не считает частью своего наследия), после чего последовали связи с Османской империей и Персией. Современные западные проявления модернизации появились в Грузии лишь в начале XIX века, и то через влияние Российской империи. При этом российская версия модернизации была сама по себе вторичной. Неудивительно, что грузины теперь хотят прямого доступа к "подлиннику" модернизации в том виде, в котором он представлен Европой и Соединенными Штатами. Грузинский национальный проект берет свое начало из этого устремления к модернизации в западном стиле.

Распад Российской империи в 1917 году и Советского Союза в 1991 году создал для Грузии возможности прямого доступа к западной модернизации. Однако социальный капитал, который грузины могут реально инвестировать в проект европеизации, был и остается ограниченным грузинским анархическим пони-

манием свободы как отсутствия ограничений, а также их подсознательным недоверием к государственным институтам и опорой на систему личностных связей. Этот образ мышления имел определенные преимущества, позволив грузинам предотвратить попытки установления автократического правления как в персонифицированном и популистском варианте в случае Гамсахурдиа, так и в олигархическом варианте Шеварднадзе. Однако он не помог грузинам в создании жизнеспособных и эффективных государственных институтов.

Наиболее важная особенность "революции роз" заключается не в том, что грузины в очередной раз отвергли недемократичное руководство. Гораздо бóльшим ее достижением может служить тот факт, что она была более или менее организованной, ненасильственной и характеризовалась минимальными отступлениями от Конституции Грузии. Именно правительство, а не оппозиция, подрывало деятельность демократических институтов, а народ восстановил конституционный порядок, вынудив президента уйти в отставку. С отставкой Шеварднадзе события продолжали развиваться в соответствии с конституцией. Именно организованный и ненасильственный характер революции позволил грузинам, так же как и многим внешним наблюдателям, поверить, что претензии грузин на то, что они по сути европейцы, могут быть более обоснованными, чем это считалось ранее. В частности, широко распространено мнение, что "революция роз" подтолкнула Европейский союз к включению стран Южного Кавказа в свою политику соседства в 2004 году вопреки предыдущему решению от 2003 года оставить этот вопрос открытым. Грузинское общество использовало период между двумя внеконституционными вариантами смены власти в 1992 и 2003 годах для начала создания социального капитала, необходимого для формирования важнейших институтов гражданского общества.

Открытым продолжает оставаться вопрос о том, является ли грузинский социальный капитал достаточным, чтобы сделать ненужными новые революции (бархатные или иные). Ответ в значительной степени зависит от способности политической элиты Грузии предложить новый социальный контракт, который будет приемлемым для большинства грузинского народа. Лозунг борьбы с коррупцией, провозглашенный пришедшим после революции к власти правительством, имеет смысл лишь в рамках такого образа мыслей. То, что западные консультанты и грузин-

ские поборники демократии или демократически настроенные политики называют коррупцией, для многих грузин является нормальной деловой практикой в условиях, когда государство рассматривается в качестве враждебной силы. Шеварднадзе, как и многие другие лидеры на постсоветском пространстве, лишь пытался иными словами сформулировать то, что некоторые американские социологи называли "брежневским социальным контрактом"[46]. Это, по существу, предполагает, что государство закрывает глаза на массовую коррупцию среди своих служащих и граждан в обмен на их политическую лояльность. Режим Шеварднадзе оставался стабильным до тех пор, пока действовал этот негласный контракт. Отказ от социального контракта Брежнева/Шеварднадзе создал идеологическую основу для "революции роз".

Правительство Саакашвили продемонстрировало, что укрепление государства и борьба с коррупцией являются его важнейшими приоритетами. Парамилитарные формирования, такие как партизаны в Мегрелии или вооруженные группы под руководством Аслана Абашидзе, были уничтожены. Можно сказать, что, за исключением сепаратистских регионов, Грузия в настоящее время отвечает веберианскому критерию государственности — правительство осуществляет монопольную власть над законным использованием силы. С момента прихода к власти Саакашвили несколько высокопоставленных государственных чиновников были осуждены по обвинениям в коррупции, а повышение уровня собираемости налогов позволило в течение нескольких месяцев добиться роста государственных доходов более чем наполовину[47]. Для того чтобы сократить масштабы коррупции в государственных учреждениях, правительство создало фонд, который выплачивает достойную зарплату более чем 11 тысячам государственных служащих. Этот фонд финансируется международными и грузинскими спонсорами, включая Программу развития ООН (ПРООН) и американского филантропа Джорджа Сороса, но, предположительно, через три года фонд будет пол-

[46] См. *George Breslauer*. Five Images of the Soviet Future: A Critical Review and Synthesis (Berkeley, CA: University of California Institute of International Studies, 1978) и *Linda Cook*. The Soviet Social Contract and Why it Failed (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993).

[47] По данным за первые 9 месяцев 2004 года, уровень собираемости налогов повысился примерно на 78 процентов по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года. См. Galt and Taggart Securities, *Georgia: Weekly Stock Market Commentary*, October 11, 2004.

ностью финансироваться за счет грузинского государства[48]. Новые власти приступили к резкому сокращению численности персонала в государственных ведомствах, с тем чтобы через несколько лет все оставшиеся сотрудники могли получать достойную зарплату из государственного бюджета. Наиболее впечатляющим было резкое сокращение штатов полиции (которая рассматривалась при режиме Шеварднадзе практически в качестве неприкасаемой). Составной частью этой стратегии является радикальная программа приватизации, призывающая к "продаже всего, кроме нашей совести"[49].

Однако еще рано говорить о том, насколько успешными окажутся эти меры для формирования новых взаимоотношений между гражданами Грузии и государством. В краткосрочной перспективе они могут иметь даже дестабилизирующие последствия, поскольку несут в себе угрозу социальной системе, в рамках которой граждане Грузии жили в течение нескольких десятилетий. Попытки заменить эту систему новым комплексом социальных порядков, отвечающих западным стандартам прозрачности и подотчетности, предпринимались и другими государствами, но неудачно, причем реализация этих мер могла привести к дестабилизации обстановки в этих странах. Во время переходных периодов правительства сталкиваются с чрезвычайно сложной дилеммой сохранения определенного уровня коррупции без того, чтобы погрязнуть в ней. С другой стороны, существует опасность увлечения революционным якобинским рвением в обеспечении национального очищения и осуществлении перестройки всех институтов с нуля[50]. Это порождает соблазн прибегнуть к помощи авторитарной модернизации во имя установления либеральной демократии. В этом случае демократи-

[48] Интервью автора с директором фонда Котэ Кублашвили, июль 2004 года.

[49] Эта программа была объявлена новым министром экономики Грузии Кахой Бендукидзе. См. A Different Sort of Oligarch. — *The Economist*, July 27, 2004.

[50] На основании анализа данных обследования 1998 года немецкий социолог Теодор Ханф охарактеризовал часть грузинского общества, приверженную демократическим ценностям, как "набожных якобинцев" (набожных потому, что они проявляли высокий уровень религиозности). См. *Theodor Hanf and Ghia Nodia*. Lurching to Democracy: From Agnostic Tolerance to Pious Jacobinism: Societal Change and People's Reactions (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000).

ческие политические институты не основываются на балансе интересов различных социальных групп, а навязываются обществу "прогрессивными" и просвещенными элитами. Эту структурную проблему отражают широко распространенная критика правительства Саакашвили по изменению баланса власти в пользу активистской исполнительной власти в ущерб другим институтам и действующим лицам, а также отказ от существующих правил игры при установлении демократических порядков[51]. Проблема не может быть решена без определения разумного компромисса между укорененными социальными практиками и идеальным типом современного либерального государства.

"КУЛЬТУРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ": ЗАПАДНЫЕ ЦЕННОСТИ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ

Успех нового социального контракта, на котором могут базироваться современные либеральные демократические институты Грузии, зависит, в числе прочего, от того, приведен ли он в идеологическое соответствие с концепцией грузинской идентичности. Это предполагает некоторую привязку к традиционным ценностям, поскольку национальная идентичность не может быть определена без признания этих ценностей.

Факт неравномерного распространения демократии в рамках различных цивилизаций (широко обсуждаемый вопрос об отсутствии демократии в странах с преимущественно мусульманским населением является наиболее ярким примером данного явления) говорит о том, что недостаточно просто объяснить, почему либеральные демократические институты лучше с рациональной точки зрения (или, если использовать слова Уинстона Черчилля, не так плохи, как другие системы). Люди также должны верить, что либеральные демократические институты могут стать для них "своими", быть совместимыми с их культурой.

[51] См., например, *Honouring of Obligations and Commitments of Georgia*. Резолюция 1415 (2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы, http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta05/eres1415.htm, accessed May 10, 2005; *Tinatin Khidasheli*. The Rose Revolution Has Wilted Georgia. — *International Herald Tribune*, December 8, 2004; *Ghia Nodia*. Avtoritaruli modernizatsia lait tu demokratiuli institutebi? — *24 Saati*, January 28, 2005; *Irakly Areshidze*. Bush and Georgia's Faded 'Rose'. — *Christian Science Monitor*, May 9, 2005.

В этом контексте существует определенное противоречие между двумя аспектами грузинского национального проекта. С одной стороны, упорное стремление Грузии стать либеральной демократией во многом обусловлено ее идентичностью в том смысле, что установление либеральной демократии является необходимым доказательством того, что Грузия — часть западной цивилизации и может быть не зависящим от России современным национальным государством. С другой стороны, в ходе реализации проекта либеральной демократии в Грузии будет очень сложно избежать конфликта с социальными практиками, которые глубоко укоренились за годы существования в рамках навязанного извне и репрессивного режима. Это потребует создания образованными элитами новых практик и институтов. Однако в процессе такой работы эти элиты могут создать благоприятные идеологические возможности для своих политических оппонентов, которые могут представить существующую социальную систему как олицетворение национальных ценностей и традиций, оказавшихся под угрозой перед лицом нового "чуждого" проекта модернизации.

В связи с этим проекты модернизации часто вызывают негативную реакцию нативистского плана. Для достижения своих целей осуществляющие модернизацию политические силы должны продемонстрировать свою способность сохранить и укрепить национальную идентичность, а не ослабить ее. Иными словами, проект модернизации должен быть идеологически увязан с национальными политическими традициями. Осуществляющие модернизацию элиты должны быть способны представить модернизацию как продолжение и укрепление внутренних политических традиций или, по крайней мере, как нечто, никоим образом не угрожающее этим традициям.

Эта проблема может быть рассмотрена также и с социологической и политической точек зрения. Разрыв между нормативной моделью и имеющимся социальным капиталом отражается в социальных и культурных различиях между "просвещенными" молодыми элитами, приверженными идеям модернизации, с одной стороны, и "отсталым" народом и элитами старшего поколения — с другой. В случае Грузии эти новые элиты представлены в основном политическими группами (такими, как группа Зураба Жвания и Михаила Саакашвили, начавшая свою деятельность в качестве "молодых реформаторов" в возглавляемом Шеварднадзе Союзе граждан Грузии), неправительственными органи-

зациями, средствами массовой информации, деятелями науки и культуры, а также определенной частью делового сообщества. Это те люди, которые вдохновили и организовали стоящие за "революцией роз" силы, хотя некоторые из них отвергли революцию, объяснив это приверженностью принципам либерального конституционализма. Они действовали против сообщества элит, существовавших в среде государственных чиновников и бизнесменов старого типа (которые были заинтересованы в сохранении практик, характеризовавшихся реформаторами как коррупционные).

Идеологическая борьба между модернистской и консервативной элитами в основном велась вокруг социальных и культурных различий, описанных выше. Являются ли усилия по изменению положения дел в Грузии борьбой с коррупцией и попыткой искоренения наследия старого политического и экономического порядка, навязанного иностранным коммунистическим режимом? Или они отражают борьбу против грузинской национальной идентичности и национальных ценностей — борьбу, в которой Запад пытается реализовать тайные планы по подрыву православной культуры? Как следует рассматривать реформаторов: как новых политических лидеров, которые хотят сделать свою страну более сильной, или как проводников иностранного влияния, которые умышленно или непреднамеренно выхолащивают грузинскую национальную идентичность путем привнесения в страну западных (или глобальных) ценностей и институтов?

В Грузии эти два противоречащих друг другу логических построения не привели к формированию соперничающих политических партий с, соответственно, реформаторской и консервативной программами. Также не возникло и этнонационалистических партий крайне правого толка, отражающих негативную реакцию нативистского плана на модернизацию. Это в какой-то мере может быть объяснено тем фактом, что политические партии в Грузии базируются не на ценностях и идеологии, а скорее представляют собой инструменты для осуществления политических интересов определенных личностей и групп[52]. Еще одним объяснением может быть тот факт, что

[52] *Ghia Nodia*. Political Parties in Georgia. Discussion Paper no. 8 (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), May 2003), pp. 8-14.

общая ориентация на демократические перемены в Грузии имеет высокую степень легитимности. Ее можно оценить на основе социологических данных, которые не только демонстрируют широкую поддержку основополагающих демократических принципов, но и, что более важно, отсутствие в Грузии заметных антидемократических настроений. Это отличает Грузию от некоторых других посткоммунистических стран, находящихся приблизительно на таком же уровне развития[53]. Фигуры крайне правого толка не смогли ни создать жизнеспособных политических движений, ни поставить под сомнение ориентацию Грузии на европейские ценности[54]. Если прозападная ориентация Грузии и подвергается сомнению, то это исходит не от этнонационалистических групп, а от пророссийских или неокоммунистических сил, однако вплоть до настоящего времени последние не сумели создать более или менее дееспособной политической силы.

Это не означает, что в Грузии не представлены эти два подхода к проблеме модернизации. Они есть, однако они фактически сосуществуют в рамках основных политических групп. Идея о том, что пропаганда либеральной демократии и рыночной экономики создает угрозу грузинским традиционным ценностям и национальной идентичности, присутствует в общественной полемике, хотя и выражается в различной форме. Примером является обсуждение различных вариантов "концепции национальной безопасности" — документа, который должен был сформулировать основные политические приоритеты Грузии в об-

[53] Сопоставимые социологические данные см. в: *John S. Dryzek and Leslie T. Holmes*. Post-Communist Democratization: Political Discourses across Thirteen Countries (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002), pp. 147-157. Об общем отношении грузинской общественности к демократическим ценностям и институтам см. *Hanf and Nodia*. Lurching to Democracy и *Marina Muskhelishvili and Luiza Arutiunova*. Political Views of Georgia's Population. Неопубликованная работа.

[54] В своих критических замечаниях в адрес Гурама Шарадзе, неформального лидера "крайне правых" настроений и действий в Грузии, я отмечал, что его деятельность подрывает шансы Грузии на интеграцию с Западом. Примечательно, что это было единственным моим критическим замечанием, которое он категорически отверг. См. *Ghia Nodia*. Rogor Gavigot, Aris Tu Ara Guram Sharadze Rusetis Spetssamsaxurebis Agenti Da Aqvs Tu Ara Amas Mnishvneloba. — *24 Hours*, July 10, 2002. Г-н Шарадзе ответил в ходе телевизионной передачи.

ласти безопасности[55]. Одним из вопросов, вызвавших наибольшие разногласия в рамках этих дискуссий, был вопрос о том, должна ли эта концепция предусматривать угрозы национальной самобытности и традициям, а также способы предотвращения этих угроз. Те, кто был в большей степени ориентирован на западный подход к проблеме безопасности, считали, что такого рода включения неоправданно усложнят документ, в то время как их оппоненты утверждали, что никакая концепция национальной безопасности не может или не должна избегать рассмотрения угроз национальной самобытности.

Похожая (и более активная) дискуссия ведется в Грузии в отношении концепции "национальной идеологии". Сторонники такого рода идеи настаивают, что отсутствие идеологии является одной из самых острых проблем Грузии. Под "идеологией" они понимают некую концепцию, которая сформулирует ценности и стратегию для нации и государства. Такого рода концепция, утверждают они, должна быть официальным документом, освященным государством и, следовательно, обязательным для всех институтов и граждан. Оппоненты возражают, что такого рода документ уже существует — это Конституция Грузии и необходимость в другом документе отсутствует. При том что сторонники национальной идеологии никогда четко не формулировали, какими должны быть структура и содержание такого документа, основная часть полемики со всей очевидностью показала, что понятие национальной идеологии относится к национальной самобытности и стратегии ее сохранения и усиления[56].

Может показаться, что достаточно легко отмахнуться от тех, кто призывает к изданию официального документа, формулирующего национальную идеологию, как от людей, которые не могут преодолеть советского образа мыслей, однако здесь заложен более глубокий смысл. Поиски национальной идеологии также

[55] После всех этих дискуссий никакого документа подобного рода подготовлено не было, за исключением документа, озаглавленного "Georgia and The World: A Vision and Strategy for the Future", который, по данным надежных источников, известных автору, в действительности был написан западными консультантами и никогда широко не распространялся грузинским правительством. Однако он был размещен на веб-сайте НАТО по адресу: http://www.nato.int/pfp/ge/d001010.htm.

[56] Я рассмотрел эту дискуссию на грузинском языке в: Ideologia: Erovnuli Da Sxva. — *Apra*, no. 5 (1998), pp. 157-169.

отражают, хотя в достаточно общих чертах, ощущение того, что у Грузии отсутствует четкое представление о цели. Ценности либеральной демократии сами по себе слишком абстрактны, чтобы служить конкретными ориентирами. Эти ценности не были взращены политическими элитами на грузинской почве, и сохраняется ощущение, что эти элиты используют ценности либеральной демократии в большей степени в качестве политического фасада, а не как программу действий.

Негативная реакция нативистского плана нашла свое наиболее яркое выражение в агрессивной идеологии нетерпимости и насилии по отношению к религиозным меньшинствам. Эта реакция может быть охарактеризована как "религиозный национализм", и ее можно рассматривать как грузинский вариант крайне правого политического течения. Религиозные экстремисты в Грузии утверждают, что православная религия исторически является основой грузинской идентичности. В связи с этим они считают, что деятельность других церквей по расширению своего влияния, особенно секты Свидетелей Иеговы, других протестантских церквей, а также католической церкви, направлена на размывание грузинской самобытности. По мнению этих религиозных националистов, грузинское общество и государство должны рассматривать активность других религиозных групп, кроме православия, в качестве основной угрозы безопасности. Такого рода настроения наиболее ярко проявились в период с 1999 по 2003 год, когда по Грузии прокатилась волна насилия на религиозной почве. Помимо нарушения принципов прав человека эти инциденты ярко продемонстрировали слабость государства. Официальные лица не вводили формальных ограничений на деятельность религиозных меньшинств, чего требовали религиозные националисты, однако они и не наказали религиозных фанатиков, которые занимались откровенным насилием. Более того, во многих случаях полиция симпатизировала именно преступникам.

Риск возникновения в Грузии широкомасштабного религиозного конфликта отсутствовал, поскольку волна нетерпимости была направлена главным образом на очень маленькие религиозные общины, а не на более крупные религиозные меньшинства, такие как мусульмане или армянская апостольская церковь. Тем не менее неоднократные случаи безнаказанного насилия внесли свой вклад в разрушение легитимности государства. Кроме того, тот факт, что агрессия на религиозной почве была

направлена главным образом на церкви, связанные с Западом, являлся косвенным подтверждением того, что в Грузии существуют определенные круги, которые рассматривают Запад в качестве угрозы грузинской самобытности. Господствующая Грузинская православная церковь формально дистанцировалась от актов насилия (большинство из которых произошло под руководством лишенного духовного сана православного священника). Однако в официальных документах церковь также охарактеризовала "либеральную идеологию" в качестве главной угрозы православным традициям в Грузии. Это имеет особое значение, поскольку православная церковь является наиболее уважаемым институтом в Грузии. Значительная часть грузинского общества с одобрением отнеслась к актам насилия, при том что другая часть высказывалась против насилия как такового, однако продемонстрировала враждебность по отношению к религиозным меньшинствам и сочла необходимым ограничение их деятельности[57]. Однако после того, как к власти в ноябре 2003 года пришло правительство Саакашвили, волна насилия на религиозной почве схлынула и некоторые из виновных в этом преступников оказались в тюрьме.

Первое время после ухода Шеварднадзе показало, что при сохранении нативистских настроений их масштаб уже не создает серьезной проблемы для грузинского прозападного нацио-

[57] По данным обследования 2004 года, 32,7 процента опрошенных поддержали насильственный разгон собраний религиозных сект, таких как баптисты или Свидетели Иеговы, а 46,9 процента поддержали уничтожение их литературы. Кроме того, 43,6 процента респондентов высказались за принятие закона, запрещающего деятельность таких сект, как баптисты или Свидетели Иеговы, а 34,4 процента — за ограничение их деятельности. В отношении "традиционных" религий, таких как католицизм или ислам, идея запрета или ограничения деятельности была поддержана 20,6 и 38 процентами опрошенных, соответственно. См. *George Nizharadze, Iago Kachkachishvili, Rusudan Mshvidobadze, George Khutsishvili, and Emzar Jgerenaia*. Kartuli martlmadidebeli eklesia da religiuri umciresobebi sazogadoebrivi azris chrilshi: Sociologiuri kvlevis shedegebi. — *Sacrtashoriso Konperentsia Religia Da Sazogadoeba — Rtsmena Chvens Tskhxovrebashi. Moxsenebata Mokle Shinaarsebi* (Tbilisi: International Conference Religion and Society: Faith in Our Life, 2004), pp. 11-14. См. также *David Zurabishvili*. Freedom of Confession and Religious Minorities in Georgia. Discussion Paper no. 7 (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), May 2003), pp. 24-27; а также *Нодар Лагария*. Религиозный экстремизм в Грузии, http://www.pankisi.info/analitic/?page=ge&id=43.

нального проекта. Обвинения в "недостаточной грузинскости" не смогли дискредитировать новых лидеров-реформаторов. После революции ноября 2003 года к власти пришли сторонники модернизации по западному образцу, а последующие президентские и парламентские выборы показали их чрезвычайную популярность[58]. Многие из тех, кто сейчас находится у власти, являются теми людьми, которые и раньше настаивали на либеральных реформах, включая признание менее популярного принципа свободы вероисповедания. Несмотря на их популярность в настоящее время, Саакашвили и его союзники понимают, что разрыв между их программой модернизации по пути либеральной демократии и преобладающими в Грузии социальными нормами все еще делает их уязвимыми перед критикой нативистов. В связи с этим необходимо разработать свои собственные альтернативные варианты национализма.

Национализм демократических сил, проводящих курс на модернизацию Грузии, является национализмом сильного и эффективного государства. Как и в других посткоммунистических странах Восточной Европы, включение в западный мир путем членства в таких организациях, как НАТО и Европейский союз, является основным приоритетом их программ, однако они не хотят отказываться от национальной гордости или идеи национального государства в качестве модели государственности. Членство в западных институтах считается оптимальным механизмом сохранения грузинского государства и грузинской самобытности. Поскольку Грузинская православная церковь остается наиболее влиятельным символом грузинской самобытности, сторонники модернизации в западном стиле ведут себя достаточно осторожно в том плане, чтобы никто не мог поставить под сомнение их лояльность по отношению к церкви. Продолжая сотрудничать с Шеварднадзе, в октябре 2002 года они инициировали противоречивый "конкордат" (конституционный договор) между государством и православной церковью. Соглашение зафиксировало статус православной церкви в качестве господствующего в Грузии религиозного института, несмотря на то что в нем не говорилось об установлении государственной религии.

[58] Михаил Саакашвили выиграл в январе 2004 года президентские выборы в Грузии, получив 96,27 процента голосов; "Национальное движение — демократы" победило на парламентских выборах с 66,24 процента голосов.

Это вызвало критику со стороны многих деятелей демократического движения в Грузии, включая тех, кто впоследствии вошел в состав правительства Саакашвили.

При том что договоренность о конкордате противоречит модели либеральной демократии, она явилась достаточно безопасным способом для реформаторов продемонстрировать свою приверженность принципам сохранения национальной идентичности без прямого ограничения свободы вероисповедания. В ходе церемонии инаугурации его в качестве президента 24 января 2004 года Саакашвили принял присягу в соборе Гелати в западном грузинском городе Кутаиси[59]. Этот поступок характеризуется двойной символичностью. С одной стороны, Гелати является местом, где похоронен Давид Строитель — великий грузинский царь, правивший в XI веке. Получая благословение в Гелати, Саакашвили, стремящийся к созданию сильного грузинского государства, символически намекал на тот исторический период, когда Грузия была таким государством.

В целом Саакашвили уделяет символам достаточно большое внимание (некоторые говорят, что слишком большое). Одним из его первых шагов после "революции роз", еще до инаугурации, было то, что с подачи новой власти грузинский парламент изменил государственный флаг страны. Предыдущий флаг был создан правительством грузинских социал-демократов в 1918 году. Он имел цвета, похожие на цвета немецкого флага, хотя темно-красный цвет занимал бóльшую его часть, что соответствовало идеологическим приоритетам социал-демократов[60]. Новый флаг, предложенный Национальным движением Саакашвили в то время, когда это движение еще находилось в оппозиции, имел один большой крест и четыре маленьких креста красного цвета на белом фоне. Его критики утверждали, что это католический флаг, однако он в недавнем прошлом использовался и грузинской православной церковью. Некоторые историки утверждают, что этот флаг может рассматриваться как имеющий отношение к "золотому веку" Грузии в XI и XII столетиях, что является еще одним способом вызвать к жизни идею сильной Грузии.

[59] Catholicos-Patriarch to Bless Saakashvili as President of Georgia. — *InterPress*, January 24, 2004.

[60] Независимая Республика Грузия была создана в 1918 году под покровительством Германии.

Помимо того что Грузия по средневековым стандартам была в свое время достаточно сильным государством, Грузинское царство в тот период поддерживало связи с крестоносцами. При том что стремление Грузии в Европу иногда ставится под сомнение европейцами по историческим причинам (они настаивают на том, что Грузия никогда не была участницей европейских исторических процессов)[61], связи с крестоносцами являются редким случаем, когда Грузия может найти какое-то историческое основание, подтверждающее ее европейские амбиции[62]. Хотя использование прецедента крестоносцев в контексте концепции современной Европы весьма спорно, Саакашвили обращается здесь не только к славному прошлому Грузии, но и к тем временам, когда Грузия была достаточно сильна для осуществления своего вклада в европейские проекты. В своей речи при инаугурации Саакашвили сказал: "Мы являемся не просто старыми европейцами, а древними европейцами"[63]. Эти слова служат намеком на проводимое Дональдом Рамсфельдом различие между "старой Европой" и "новой Европой" — весьма деликатной темой, поскольку Саакашвили вынужден балансировать между американцами и европейцами. Однако более важным является то, что он попытался подчеркнуть, что движение Грузии в Европу берет свое начало с древних времен. На церемонии его инаугурации было два флага: новый грузинский флаг с древней символикой и европейский флаг — флаг, используемый Советом Европы и Европейским союзом, что отражает символику современную.

---

[61] См., например, *William Pfaff*. 'Europe' Has Historical Limits: The Baltics vs. the Caucasus. — *The International Herald Tribune*, February 28, 2004. Пфафф пишет: "Новый президент (Саакашвили) говорит, что его цель состоит в возвращении Грузии в евроатлантическое пространство. Возвращении? Но с XVI по XVIII век Грузия была поделена между Персией и Турцией, после чего в течение двух веков она была российской колонией, а в период с 1921 по 1991 год являлась республикой в составе Советского Союза". Однако суть проблемы заключается в том, что Саакашвили обосновывает политику *возврата* в Европу, ссылаясь на намного более ранние события.

[62] В 2005 году образ крестоносцев возник вновь, когда Саакашвили вместе со своим украинским другом и коллегой Виктором Ющенко приступил к реализации совместной программы летних лагерей для молодежи Грузии и Украины под названием "Юные крестоносцы".

[63] Georgian President Optimistic about Future in Inauguration Speech. — *BBC Monitoring Former Soviet Union*, January 25, 2004.

ВЫВОДЫ

Стоящие перед Грузией проблемы в области безопасности носят многоуровневый характер. Две наиболее серьезные и тесно взаимосвязанные проблемы — это неурегулированные территориальные конфликты в Абхазии и Южной Осетии и безуспешность попыток поиска согласия в отношениях с Россией — представляют собой внешний уровень. В своих попытках решить эти проблемы Грузия имеет весьма ограниченные возможности. Неудача летом 2004 года в Южной Осетии продемонстрировала эти принципиальные ограничения: попытка изменить сложившуюся ситуацию и ускорить решение проблемы способна лишь усугубить ситуацию, и альтернативным решением оказалось пассивное признание статус-кво. У Грузии просто отсутствуют необходимые ресурсы для решения этих проблем. Международный опыт свидетельствует о том, что в случае территориальных конфликтов, особенно когда они достигли стадии "замороженных конфликтов" и обе стороны отстаивают свои позиции, решение обеспечивалось либо мощными внешними участниками с применением силы или откровенного давления, либо стороны оставались в состоянии неопределенности на многие десятилетия. Грузины имеют все основания опасаться, что им придется жить в условиях напряженности, обуславливаемой наличием окружающих страну "замороженных конфликтов", включая проблемные отношения с Россией, в течение достаточно продолжительного времени.

Другие проблемы фрагментации, такие как проблема Аджарии, деликатный вопрос о региональных идентичностях и неинтегрированных и потенциально ирредентистских этнических меньшинствах, представляют собой следующий уровень угроз безопасности страны. Грузия может решать эти проблемы с использованием своих собственных ресурсов, и ее история с момента получения независимости показывает, что в конечном счете динамика является позитивной. Мирное отстранение от власти репрессивного режима Абашидзе и эффективное вовлечение Аджарии в политическое пространство Грузии может рассматриваться в качестве самого крупного стратегического успеха в рамках грузинского национального строительства с момента получения страной независимости. Судя по всему, Мегрелия преодолела травму, сохранявшуюся со времен гражданского конфликта начала 1990-х годов. Тем не менее серьезные пробле-

мы сохраняются: представляющие собой этнические меньшинства армяне и азербайджанцы лишь на поверхности стали частью грузинской политической нации, а попытки их интеграции могут оказаться достаточно проблематичными в будущем. Однако Грузия, судя по всему, преодолела самую худшую стадию агрессивного этнического национализма, при том что этнические меньшинства азербайджанцев и армян, несмотря на некоторые выражения недовольства с их стороны, не продемонстрировали готовности к объединению вокруг сепаратистских программ даже в самые сложные времена.

Вопросы, связанные с формированием эффективных, стабильных и законных институтов, лежат в основе проблем Грузии в области безопасности. Они имеют важнейшее значение в связи с тем, что характеризуют способность грузинского государства решать проблемы, лежащие на поверхности. В этом вопросе история предлагает противоречивые примеры, и окончательный вывод еще неясен. При том что грузинский народ выразил свою приверженность нормативной идее демократии, он все еще должен пройти наиболее важный тест дееспособной демократии, а именно мирной конституционной передачей власти. "Коррупция" стала модным словом в Грузии, как и во многих других странах мира, однако то, что реально имеет значение, — это расхождение между нормативной веберианской идеей современного государства и привычной стратегией выживания, характерной для обществ, которые поздно восприняли идею модернизации. Новое правительство Михаила Саакашвили продемонстрировало искреннюю решимость бороться с конкретными проявлениями коррупции. Однако репрессивно-революционные методы, преобладающие в этой борьбе, а также общее недоверие в отношении аппарата государственной власти могут оказаться контрпродуктивными в том случае, если эта кампания не будет подкреплена более реальными усилиями, направленными на создание новой и жизнеспособной системы гражданской службы.

Стабильность грузинского "национального проекта" по превращению в современное либеральное государство может оказаться наиболее многообещающим элементом грузинского опыта с момента получения независимости. Показавшие свою несостоятельность политические курсы Гамсахурдиа и Шеварднадзе не привели к возникновению негативной реакции в отношении Запада, хотя проводимая обоими бывшими лидерами

страны политика была теоретически прозападной. Было отмечено появление открыто антилиберальных идеологических течений — неокоммунизма, нативистского этнического национализма, архаичного религиозного фундаментализма, однако после отставки Гамсахурдиа они остались маргинальными. Возможно, жители Грузии еще не привыкли к общепринятым демократическим процедурам. Тем не менее как это продемонстрировала "революция роз", основные ценности демократии и прав человека уже усвоены основной массой населения страны. Сторонникам истинного либерализма могут не понравится привилегированное положение православной церкви или риторика на тему сильного национального государства, характерная для находящихся сейчас у власти сторонников модернизации по западному образцу. Однако последние понимают, что успех их реформ зависит от нахождения необходимой формулы объединения традиционных грузинских ценностей и современных либеральных идей. Тем не менее могут появиться мощные антилиберально-нативистские силы, способные разрушить реализуемый в настоящее время грузинский национальный проект. Вместе с тем вплоть до настоящего времени опыт Грузии свидетельствует о том, что путь к безопасной и стабильной стране может быть проложен лишь с помощью нового социального контракта, базирующегося на сочетании современных западных ценностей и усилий по сохранению национальной идентичности.

ГЛАВА 2

ГРУЗИЯ: ВРЕМЯ БЕДСТВИЙ (1989–1993 гг.)

Кристоф Цюрхер

Кризис советского коммунизма и последовавший в 1991 году распад Советского Союза, без сомнения, явились главным фактором, вызвавшим гражданские войны на Кавказе[1]. В 1987 году Михаил Горбачев приступил к осуществлению амбициозной программы реформ. Его политика перестройки и гласности впервые в истории Советского Союза создала публичную среду для выражения политического недовольства. Национальные движения заполнили это общественное пространство

* Эта глава значительно выиграла от замечаний и предложений Джонатана Коэна, Джорджа Хьюита, Роберта Легволда, Бруно Коппитерса, Гиа Нодиа, Вячеслава Чирикбы и Джонатана Уитли.

[1] Эта глава основана на моих предыдущих работах, прежде всего Institutionen und organisierte Gewalt. Konflikt und Stabilitätsdynamiken im (post-)sowjetischen Kaukasus (Berlin: Habilitationsschrift, Free U Berlin, 2003) и *Christoph Zürcher, Jan Koehler, and Pavel Baev.* Internal Violence in the Caucasus. — *The Economics of Political and Common Violence* (Washington, DC: The World Bank Development Economic Research Group, 2002). См. также *Svante Cornell.* Autonomy in the South Caucasus: A Catalyst for Conflict (доклад, представленный на Пятом ежегодном международном съезде Американского общества изучения национальностей, Нью-Йорк, штат Нью-Йорк, 12–15 апреля 2000 г.); *Nicola Cvetkovski.* The Georgian-South Ossetian Conflict (PhD diss., Aalborg University, n.d.), chapter 4, http://www.caucasus.dk/publication5.htm; *Stephen F. Jones.* Georgia: A Failed Democratic Transition, in *Ian Bremmer, and Raymond Taras, eds.* Nation and Politics in the Soviet Successor States (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 288-310; *Darrell Slider.* Democratization in Georgia, in *Karen Dawisha and Bruce Parrott, eds.* Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 156-200. Готовящаяся к изданию книга *Jonathan Wheatly.* Georgia from National Awakening to Rose Revolution: A Story of Delayed Transition in the Former Soviet Union (Ashgate) послужила для меня ценным источником вдохновения и знаний.

Карта 3. Автономные республики и автономные области в Грузии (1991 г.)



Central Intelligence Agency Map, courtesy of the University of Texas Libraries, The University of Texas at Austin, http://www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/georgia.gif

одними из первых. К 1989 году многие из этих движений приняли радикальные программы, призывавшие к выходу из Советского Союза. Этот процесс начали общественные организации стран Балтии, а вскоре за ними последовали национальные движения Азербайджана, Армении и Грузии — с не меньшей страстностью, но с куда более драматическими последствиями.

В 1991 году Советский Союз взорвался изнутри, оставив после себя 15 государств-преемников, обладавших очень слабой государственностью и раздираемых борьбой за власть между старой элитой и ее национально-демократическими или националистическими соперниками. Кроме того, некоторые из этих стран столкнулись с вызовом со стороны сепаратистских движений. Этот беспрецедентный распад государства образует фон, который исключительно важен для понимания вспыхнувших впоследствии внутренних войн.

В 1989–1993 годах в Грузии произошли три случая организованного насилия. Первым был насильственный этнополитический конфликт из-за отколовшегося региона Южная Осетия, возникший в ноябре 1989 года, разгоревшийся в январе 1991 года и снова запылавший в июне 1992 года. В июле 1992 года в Южную Осетию была направлена российско-грузино-осетинская миротворческая миссия. Вторая война была насильственной схваткой за власть в стране между соперничающими политическими группировками в Тбилиси. Эти силовые действия, начавшиеся в декабре 1991 года и завершившиеся в ноябре 1993 года, были вызваны тем, что коалиция оппозиционных политиков и бизнесменов от насилия силой свергла президента Звиада Гамсахурдиа[2]. В столице страны, Тбилиси, конфликт длился всего пару недель и закончился в январе 1992 года изгнанием Гамсахурдиа. Даже после возвращения к власти Эдуарда Шеварднадзе в марте того же года сторонники отстраненного президента в Западной Грузии организовали военное сопротивление новому правительству, продлившееся до ноября 1993 года. Третий случай организованного насилия — это война из-за отколовшейся автономной республики Абхазия. Она вспыхнула в августе 1992 года и закончилась в сентябре 1993 года поражением грузинских войск.

[2] Под "бизнесменами от насилия" мы подразумеваем деятелей, которые смешивают активные действия с преследованием личных материальных интересов. Зачастую именно второе становится движущей силой, определяющей действия "бизнесменов от насилия".

Конфликты из-за Южной Осетии и Абхазии формально остаются незавершенными до сегодняшнего дня. В обоих случаях сепаратистские образования утвердились военной силой, но не смогли получить международное признание.

В этой главе анализируются все три войны в Грузии, начиная с цепочки событий, которые привели от массовой мобилизации 1988 года к войнам в Южной Осетии, войне за политическую власть в Тбилиси и войне в Абхазии. Главное внимание уделено спирали этнонациональной мобилизации внутри Грузии. Во втором разделе рассматриваются четыре группы факторов, ставших причиной организации насилия в Грузии: 1) механизм советского этнофедерализма, 2) внутренняя раздробленность посткоммунистической элиты, 3) управление насилием и 4) отношения с соседями по региону. Третий и последний раздел рассматривает эти факторы в современной перспективе, обращаясь к структурным переменам, которые произошли в Грузии после 1993 года, и ставит вопрос о том, что они означают для Грузии и для региональной безопасности в наши дни.

СПИРАЛЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ

Направление и логику событий в Грузии невозможно понять вне контекста специфических институтов советской этнофедеративной системы, в рамках которой разворачивалась эта драма. Как поясняет на страницах данной книги Гиа Нодиа, Советский Союз представлял собой ассиметричную федерацию, состоявшую из территориальных единиц разного статуса. На первом уровне находились 15 союзных республик, далее следовали автономные республики, за ними — автономные области. Грузинская драма явилась результатом распада этой этнофедеративной структуры, где каждый уровень управления обеспечивался по иерархическому принципу: союзный центр (Москва) наверху, союзная республика Грузия в середине и, наконец, автономная республика Абхазия и автономная область Южная Осетия — внизу. С развитием вышеназванных событий иерархические узы ослабевали, а сепаратистские требования на нижних уровнях все больше набирали силу. Возникновение суверенной Грузии сопровождалось растущей решимостью определенных сил в Южной Осетии и Абхазии добиваться собственного суверенитета.

В ранние годы перестройки Грузия была относительно мирной республикой, управляемой этнически однородной грузинской номенклатурой, тесно спаянной системой протекций и умело пользовавшейся соблазнительными возможностями, предлагаемыми грузинской теневой экономикой. Грузинские националистические поползновения, противостоящие советской политике ассимиляции, спорадически проявлялись с 1970-х годов, но реального оппозиционного движения не существовало. И лишь в начале 1988 года оппозиционные националистические поползновения, сходные с теми, что имели место в странах Балтии и в Армении, и выражающие религиозные, культурные и политические требования, заявили о себе в Грузии. Первой группой с явно сепаратистской программой стала Национально-демократическая партия, основанная Георгием Чантурия. Вскоре националистическая волна начала набирать силу, разыгрывая вариации на главную тему, как то: Грузия в роли жертвы, искажение грузинской национальной истории, запрет национальной памяти, навязывание русско-советского иностранного правления. Даже прокоммунистическое Общество Руставели впитало в себя основные элементы националистической риторики (за исключением разве что требования независимости)[3]. Однако начиная с 1989 года именно радикальные грузинские националисты доминировали в публичной сфере – прежде всего идеологически, но не отказываясь от физических действий, таких как демонстрации и голодовки в центре Тбилиси.

Национальная мобилизация в Абхазии явилась отражением национального движения в Грузии. В 1989 году Абхазия была автономной республикой (АССР) в составе Грузии. Ее население составляло 525 тысяч человек, из них 45,7 процента – грузины, 14,3 процента – русские и 14,6 процента – армяне. Абхазы составляли 17,8 процента населения[4]. Абхазско-адыгская

[3] *Jürgen Gerber*. Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1965 (Baden-Baden: Nomos, 1997).

[4] Эти данные взяты из переписи населения СССР 1989 года – последней и наиболее полной переписи из всех когда-либо проводившихся в бывшем Советском Союзе. См. Итоги всесоюзной переписи населения 1989 года (Minneapolis, MN: East View Publications, 1989). К этим цифрам следует относиться с осторожностью, поскольку перепись, мягко говоря, не отличалась точностью и не была свободна от политических манипуляций. Демография – предмет горячих споров между грузинами и абхазами.

группа языков относится к северокавказской языковой семье, родственной чечено-дагестанской группе и не связанной с картвельской языковой семьей, к которой принадлежит грузинский. Среди абхазов есть православные и мусульмане. В советский период отношения между грузинами и абхазами не были безоблачными. Жесткая политика репрессий во времена Сталина, страхи абхазов по поводу демографического и политического доминирования грузин, соперничество за ресурсы между Тбилиси и Сухуми (главным образом по поводу трансфертов из Москвы, но также в связи с кадровыми назначениями в Абхазии и контролем над лакомыми секторами теневой экономики) порождали постоянные политические трения. Однако, пока советская власть в регионе оставалась сильной, эти трения не приводили к вспышкам насилия между местным абхазским и грузинским населением.

В 1957, 1967 и 1977 годах абхазское культурное движение и часть интеллигенции (а в 1977 году также некоторые высокопоставленные функционеры коммунистической партии) требовали, чтобы Москва включила Абхазию в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Всякий раз советское руководство отклоняло эту просьбу абхазов, но предоставляло в виде компенсации ряд уступок и увеличивало инвестиции в данный регион. Подобные компенсационные меры привели к тому, что абхазы получили непропорциональный доступ к ресурсам и ключевым политическим должностям. Это особенно касается конца 1980-х годов, когда Тбилиси постепенно терял контроль над положением дел в Абхазии. В 1990 году абхазское правительство на 67 процентов состояло из абхазов[5]. Поскольку в советской системе экономический контроль шел рука об руку с административной властью, абхазы контролировали бóльшую часть местной экономики.

В публичной сфере, возникшей в Абхазии в 1988 году благодаря перестройке, сразу начали преобладать два диаметрально противоположных объяснения исторической несправедливости. Абхазы обращали внимание на драматический сдвиг демографических пропорций в своей республике. Главным образом благодаря иммиграции (включая организованное государством переселение) мегрельских (западногрузинских) крестьян в Абхазию в советский период доля грузинского населения в автономной

[5] См. http://freedomhouse.org/survey99/relterr/abkhazia.html.

республике выросла с 28 процентов в 1914 году до 45,5 процента в 1989 году, что в значительной мере усилило соперничество за скудные земельные ресурсы[6]. Абхазы также жаловались, что инвестиции на душу населения в Абхазии составляли только 40 процентов от уровня инвестиций в остальной Грузии. Фактически это соответствовало действительности, но ложно истолковывалось как этническая дискриминация: именно грузины как самая многочисленная этническая группа в Абхазии стали бы главной жертвой дискриминационной политики. Более того, Абхазия, эта "Советская Ривьера", была, без сомнения, одним из самых богатых регионов Советского Союза с гораздо более высоким жизненным уровнем, чем остальная Грузия.

В то же время грузинское население Абхазии жаловалось на непропорциональное распределение ключевых постов в Абхазии. В частности, особую важность имел контроль над распределением земли, поскольку продукция сельскохозяйственного сектора Абхазии, в том числе чая, табака, вина и цитрусовых, приносила огромные прибыли на советском рынке. Грузины в Тбилиси обвиняли абхазов в том, что те установили особые отношения с московскими покровителями, и видели в абхазском национальном движении существенную угрозу независимости Грузии.

В июне 1988 года 58 абхазских коммунистов направили письмо в адрес XIX партийной конференции в Москве, требуя выхода Абхазии из Грузинской ССР. Это требование активизировало грузинские страхи насчет повторения "карабахского сценария", когда автономное образование в одной бывшей советской республике добивалось интеграции в другую. Массовая демонстрация в Абхазии состоялась в марте 1989 года неподалеку от Сухуми, в селе Лыхны — важном для абхазской истории и мифологии месте, знаменитом тем, что там растет "священное" дерево и когда-то находилась резиденция абхазских правителей. Двадцать

[6] Чаще всего эти перемещения населения затевались советскими властями по политическим причинам. См. *Georgi M. Derluguian.* The Tale of Two Resorts: Abkhazia and Ajaria Before and Since the Soviet Collapse, in *Beverly Crawford and Ronnie D. Lipschutz, eds.* The Myth of 'Ethnic Conflict': Politics, Economics, and Cultural Violence (Berkeley, CA: International and Area Studies, University of California Press, 1998), pp. 261-292 at p. 267, http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=uciaspubs/research.

тысяч человек, в том числе члены абхазской коммунистической элиты, подписали так называемую Декларацию Лыхны, призывавшую к повышению статуса Абхазии до союзной республики, что подразумевало ее отделение от Грузии. 24 марта декларация была напечатана в абхазских газетах. В июле 1989 года произошли первые межобщинные столкновения с применением насилия. Шестнадцать человек погибли, сотни получили ранения[7]. Однако организационно ни абхазы, ни грузины еще не были готовы к насильственным действиям.

Грузинское национальное движение ответило на абхазскую мобилизацию новым призывом к собственной мобилизации. По всей стране прошли массовые демонстрации, на которых антикоммунистические лозунги соседствовали с антиабхазскими. Антиабхазские настроения усиливались, особенно среди грузинского населения Абхазии. Новость о массовой демонстрации абхазов, на которой вновь выдвигалось требование о выходе Абхазии из состава Грузии, привела в марте 1989 года к одному из наиболее масштабных протестов в истории Тбилиси. Грузинское коммунистическое руководство, опасаясь потерять контроль над ситуацией в столице, обратилось к советским войскам за помощью в борьбе против демонстрантов. Утром 9 апреля армия силой разогнала демонстрантов. Сотни людей получили ранения, девятнадцать человек были убиты. Последствия этой кровавой бойни можно было предсказать: грузинское национальное движение радикализировалось, грузинский коммунистический режим потерял легитимность.

Москва отреагировала так же, как несколькими месяцами раньше во время карабахского кризиса, — заменила местных должностных лиц. В данном случае был снят глава Коммунистической партии Грузии Джумбер Патиашвили и заменен председатель грузинского КГБ Гиви Гумбаридзе. Потрясение от событий 9 апреля было настолько сильным, что новое коммунистическое руководство приняло основные требования националистической оппозиции. Национальному движению были сделаны далеко идущие уступки. Во-первых, лидеры движения — Звиад Гамсахурдиа, Мераб Костава и Георгий Чантурия — были выпущены из тюрьмы. В августе 1989 года руководимый коммунистами Верховный Совет Грузии принял закон о языке, сделав-

[7] *Ronald G. Suny.* The Making of the Georgian Nation (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1994), p. 323.

ший обязательным использование грузинского языка в общественной жизни по всей республике; этот шаг вызвал недовольство в Абхазии (где большинство негрузинского населения не владеет грузинским) и в Южной Осетии.

В сентябре 1989 года на пленуме Центрального Комитета в Москве Гумбаридзе потребовал, чтобы Грузии разрешили самой урегулировать ее внутренние этнические проблемы и даже сформировать для этой цели свои вооруженные силы. В ноябре грузинский Верховный Совет заявил, что не будет признавать советские законы, противоречащие интересам Грузии. В марте 1990 года он провозгласил суверенитет Грузии, тем самым аннулировав все договоры, заключенные советским правительством после 1921 года. Целью партии Гумбаридзе объявил восстановление независимости Грузии. Все более громкое националистическая риторика нового лидера коммунистической партии послужила зловещим сигналом для меньшинств, обладавших региональной автономией в составе советской Грузии (а именно осетинам и абхазам), и усилила их опасения насчет грузинского доминирования.

Второй горячей точкой стала Южная Осетия. Эта автономная область Грузии насчитывала чуть больше 100 тысяч жителей, из которых 66,2 процента составляли осетины и 29 процентов — грузины[8]. Примерно половина всех семей в Южной Осетии были смешанными грузино-осетинскими[9]. Осетинский язык принадлежит к северо-восточной группе иранских языков. Большинство осетин — православные христиане, меньшинство — мусульмане-сунниты. В 1918—1921 годах руководимая меньшевиками Грузия жестоко подавила большевистское восстание осетин. Данное событие фигурирует в осетинских рассуждениях относительно обид и несправедливостей, которые этот народ претерпел в ходе его истории. Однако в целом отношения между Тбилиси и Цхинвали, как и отношения между грузинами и осетинами, живущими в Южной Осетии, практически были свободны от серьезных трений вплоть до конца 1988 года. Но в 1989 году проблемы между двумя этими группами населения начали обостряться. Тогда стало очевидно, что Южная Осе-

[8] См. Итоги всесоюзной переписи населения 1989 года.

[9] *Алексей Зверев.* Этнические конфликты на Кавказе, 1988—1994 гг.// *Бруно Коппитерс (ред.).* Спорные границы на Кавказе. М.: Весь Мир, 1996. С. 43, также по адресу: http://poli.vub.ac.be./publi/ContBorders/rus/.

тия встает на тот же путь, что и Абхазия, добиваясь выхода из все более националистической Грузии. Она хотела объединиться с Северной Осетией — автономной республикой в составе Российской Федерации.

В это время усилилась война законов: на закон о грузинском языке, принятый Верховным Советом Грузии в августе 1989 года, осетины ответили провозглашением осетинского официальным языком Южной Осетии. В ноябре 1989 года областной совет Южной Осетии, высший законодательный орган области, обратился к Верховному Совету Грузии и Верховному Совету СССР с требованием повысить статус Южной Осетии, сделав ее автономной республикой (АССР), а не автономной областью (АО). В этом требовании не было ничего неконституционного или исключительного — в поздние годы перестройки все АО и АССР стремились повысить свой статус. Тем не менее грузинские коммунисты и национальная оппозиция восприняли просьбу Южной Осетии как шаг к отделению и угрозу для достижения независимости Грузии.

Грузинское национальное движение, наиболее популярным лидером которого теперь был Звиад Гамсахурдиа, воспользовалось растущей напряженностью в отношениях с Южной Осетией. 23 ноября 1989 года в ответ на решение законодателей Южной Осетии повысить статус региона до суверенной республики были мобилизованы 30 тысяч демонстрантов, которых автобусами доставили на демонстрацию протеста в Цхинвали — столицу Южной Осетии. У въезда в город дорогу им перекрыла советская служба безопасности. Произошли стычки, сыгравшие на руку главным образом Гамсахурдиа, который доказал, что способен мобилизовать 30 тысяч человек и навязать свою программу руководству грузинской коммунистической партии. В ответ на демонстрацию грузинских националистов руководство группы "Адемон ныхас" приступило к формированию первых в Южной Осетии отрядов самообороны[10]. Грузинское население Южной Осетии начало перевозить свое имущество в безопасное место и готовиться к бегству в случае необходимости.

В марте 1990 года грузинский Верховный Совет легализовал все запрещенные оппозиционные партии и завершил раскол с

[10] "Адемон ныхас" (Народное собрание) — южно-осетинское народное движение, созданное как политическая платформа для достижения большей автономии.

Москвой, объявив Грузию аннексированным и оккупированным государством. На этот недвусмысленный шаг в направлении независимости Грузии от Советского Союза абхазы, в свою очередь, ответили недвусмысленными шагами в направлении независимости от Грузии. Более того, абхазский Верховный Совет единогласно провозгласил Абхазию суверенной союзной республикой и обратился к Москве с ходатайством о вхождении в Советский Союз в качестве союзной республики. Грузинский Верховный Совет объявил эти шаги не имеющими законной силы.

В августе 1990 года грузинский Верховный Совет в качестве подготовки к первым свободным парламентским выборам в Грузии принял закон о выборах, запретивший участие в них организаций, действовавших лишь на региональном уровне, и по сути отстранивший от участия в выборах любые осетинские партии. В качестве ответной меры 20 сентября областной совет Южной Осетии провозгласил создание Демократической Советской Республики Южная Осетия и попросил Москву разрешить ей войти в состав Советского Союза. 9 декабря в Южной Осетии состоялись выборы. Новоизбранный грузинский парламент, где большинство принадлежало сторонникам Гамсахурдиа, объявил выборы в Южной Осетии незаконными и отменил автономный статус области. В Южной Осетии было введено чрезвычайное положение, и в Цхинвали были направлены силы безопасности министерства внутренних дел.

5 января 1991 года пятитысячная грузинская воинская часть, состоявшая из членов местной милиции и недавно созданной грузинской Национальной гвардии, вошла в Цхинвали, нападая на местное население и грабя его. Южно-осетинские отряды самообороны яростно сопротивлялись, и в конце января грузинские войска покинули город, заняли позиции на высотах вокруг Цхинвали и блокировали его. Блокада продолжалась до июля 1992 года, когда в Южную Осетию прибыла российско-грузино-осетинская миротворческая миссия.

Война за Южную Осетию была первой на территории Грузии и косвенным образом открыла путь двум последующим войнам. Она характеризовалась использованием отрядов самообороны — групп, вышедших из-под контроля государства, которое в значительной степени и способствовало их появлению. В дальнейшем в Грузии произошла гражданская война (начиная с декабря 1991 года) и война за Абхазию (начавшаяся в августе

1992 года). В каждой из них главную роль играли отряды самообороны.

Первые свободные парламентские выборы в Грузии состоялись 28 октября 1990 года; они принесли победу Гамсахурдиа. Новое правительство не оставило сомнений в том, что его целью является полная независимость Грузии. Победа Гамсахурдиа, однако, отнюдь не затмевала того факта, что победители были неспособны объединить безнадежно расколотое национальное движение. И Национально-демократическая партия, и Национальная партия независимости бойкотировали выборы в Верховный Совет, проведя 30 сентября 1990 года альтернативные выборы в собственный парламент — Национальный Конгресс. Выборы в Верховный Совет привели к власти новую прослойку грузинского общества — прослойку, которую номенклатура и городская интеллигенция считали плохо подготовленной, малообразованной и неспособной управлять страной (и эта оценка подтверждается результатами ее работы).

К осени 1990 года Грузия разваливалась на части. Два автономных образования из трех — Южная Осетия и Абхазия — в основном вышли из-под контроля Тбилиси. Грузинское национальное движение оказалось глубоко расколотым, парламентские "пропатриотические" группы действовали во многом безнадзорно. 9 апреля 1991 года, ровно через два года после насильственного разгона советскими войсками апрельской демонстрации в Тбилиси, грузинский парламент провозгласил независимость Грузии, а 26 мая Гамсахурдиа был избран президентом, получив более 86 процентов голосов. Негрузинское население Абхазии и Южной Осетии бойкотировало эти выборы.

Гамсахурдиа продержался на своем посту меньше года. Отправной точкой гражданской войны в Грузии стал августовский путч 1991 года в Москве. Гамсахурдиа, застигнутый этими событиями врасплох, объявил о нейтральном отношении к борьбе за власть в Советском Союзе и согласился с требованием советского военного командования включить грузинскую Национальную гвардию в структуру советского министерства внутренних дел. Однако руководитель Национальной гвардии Тенгиз Китовани отказался выполнить этот приказ, который означал бы роспуск "его" гвардии, и в сентябре 1991 года вышел со своими войсками из Тбилиси, оставив президента без действенной военной силы.

Это означало, что Гамсахурдиа лишился прочной базы поддержки своего режима. Хотя в феврале 1991 года он и сумел ликвидировать отдалившиеся от него отряды "Мхедриони", в августе Китовани и его союзник, премьер-министр Тенгиз Сигуа, предали президента. В результате он мог полагаться лишь на незначительные вооруженные силы. Китовани и Сигуа выступили против оставшегося в изоляции и все более неуравновешенного Гамсахурдиа, злобная антисоветская и националистическая политика которого не могла скрыть того факта, что грузинское государство разваливается и по-прежнему пребывает в международной изоляции. Джаба Иоселиани, освобожденный из тюрьмы в последних числах декабря 1991 года, реорганизовал "Мхедриони" и тоже присоединился к мятежникам.

22 декабря 1991 года около 500 солдат Национальной гвардии вошли в Тбилиси и после недолгой осады здания парламента вынудили избранного президента отправиться в изгнание. 6 января 1992 года Гамсахурдиа бежал в Армению, а оппозиция торжествовала победу. Но гражданская война на этом отнюдь не закончилась. Со своей родины в западной Грузии низложенный президент организовал военное сопротивление новым властям в Тбилиси.

Бегство Гамсахурдиа из Тбилиси освободило сцену для нового и весьма влиятельного актера. Новая временная власть — Иоселиани (предводитель "Мхедриони"), Китовани (глава Национальной гвардии), а также бывший премьер-министр Сигуа (уволенный Гамсахурдиа в августе 1991 года) — попросили Эдуарда Шеварднадзе вернуться в Грузию. Шеварднадзе, занимавший пост министра иностранных дел СССР при Горбачеве, в период наиболее активного обновления, имел прочную международную репутацию и пользовался авторитетом внутри Грузии. Многие видели в нем опытного государственного деятеля, способного вывести Грузию из гражданской войны. После возвращения, состоявшегося 7 марта 1992 года, Шеварднадзе был назначен председателем переходного правительства — так называемого Государственного Совета, — и на него была возложена задача вывести страну из гражданской войны. Задача эта в силу обстоятельств представляла необычайную сложность: в Южной Осетии война уже не могла быть выиграна; конфликт с Абхазией грозил обостриться в любой момент; отставленный президент Гамсахурдиа действовал в Западной Грузии, опираясь на лояльные ему силы. В довершение всего Россия как государ-

ство — преемник Советского Союза оказывала давление на Грузию, настаивая, чтобы та присоединилась к недавно образованному Содружеству Независимых Государств (СНГ) и согласилась на российское военное присутствие в стране. Единственную (и крайне ненадежную) поддержку в то время оказывали Шеварднадзе режиссеры насилия — Иоселиани и Китовани. В конфликте с Южной Осетией Россия стала теперь главным фактором. Политическое давление Москвы в форме слабо завуалированной военной помощи осетинам и угрожающие жесты, такие как спорадические налеты вертолетов на грузинские села, вынудили Шеварднадзе согласиться на прекращение огня. В июле 1992 года российско-грузино-осетинские миротворческие силы под российским руководством начали осуществлять контроль за соблюдением перемирия.

Одновременно с деэскалацией в Южной Осетии произошел новый всплеск насилия в Абхазии. На протяжении нескольких лет грузино-абхазский конфликт не выходил за рамки войны законов (издававшихся соответствующими парламентами) и конкурирующих между собой выборов (в которых участвовала только одна из партий)[11]. 25 августа 1990 года абхазский Верховный Совет провозгласил Абхазию союзной республикой в составе Советского Союза. Верховный Совет Грузии сразу же объявил это решение незаконным. Серьезная попытка достичь компромисса была предпринята в августе 1991 года, когда Гамсахурдиа договорился с абхазским руководством о разделении властных полномочий в форме положения о выборах, согласно которому избирательные округа разграничивались по этническому принципу, что практически предоставляло каждой группе квоту мест в новом абхазском парламенте, куда предполагалось избрать 65 депутатов. По этому закону грузины (составлявшие в 1989 году 45,7 процента населения Абхазии) должны были получить 26 мест, абхазы (17,8 процента) — 28 мест, а другие группы населения, прежде всего армяне (14,6 процента) и русские (14,3 процента), — оставшиеся 11 мест. Для принятия решений по конституционным вопросам требовалось большинство в две трети, что исключало проталкивание конституционных попра-

[11] Human Rights Watch. "Georgia/Abkhazia: Violation of the Laws of War and Russia's Role in the Conflict". March 1, 1995, http://www.hrw.org/reports/1995/Georgia2.htm.

вок основной группой без согласия других[12]. 29 сентября 1991 года на основе этого закона были проведены выборы в абхазский Верховный Совет; второй тур голосования состоялся 13 октября и 1 декабря. В конечном счете, однако, соглашение 1991 года не соблюдалось.

Одной из причин провала этого соглашения было отстранение правительства Гамсахурдиа от власти, имевшее ряд важных последствий. Во-первых, поскольку новая администрация Шеварднадзе делала все для делегитимизации Гамсахурдиа, она не желала следовать выработанному им соглашению о разделении властных полномочий. Во-вторых, в ответ на критику со стороны сторонников Гамсахурдиа, сводившуюся к тому, что правительство Шеварднадзе является "марионеткой Москвы", новое правительство стремилось выставить себя еще более стойким защитником национальных интересов, чем Гамсахурдиа. Вот почему правительство испытывало искушение изображать соглашение 1991 года "предательством национальных интересов". И наконец, в крушении власти и законности в Грузии абхазское руководство увидело новые возможности для себя, и 23 июля 1992 года члены абхазского Верховного Совета, даже не пытаясь получить большинство в две трети в соответствии с соглашением о разделении властных полномочий от августа 1991 года, приняли закон, восстанавливающий проект абхазской конституции 1925 года, утвержденный Всеабхазским съездом Советов, в соответствии с которым Абхазия объявлялась суверенным государством.

В 1992 году войска, поддерживавшие Гамсахурдиа, похитили министра внутренних дел Грузии и одного из депутатов парламента и якобы привезли этих заложников в Гальский район Абхазии. Неизвестно, было ли это правдой, но грузинские войска использовали данное обстоятельство как предлог для вступления в Абхазию. 14 августа 1992 года грузинская Национальная гвардия вошла в Абхазию и заняла Сухуми, чем подлила масла в огонь давно не затухающего абхазского конфликта. Абхазы при

[12] См. *Гиа Нодиа.* Конфликт в Абхазии: Национальные проекты и политические обстоятельства//*Бруно Коппитерс, Гиа Нодиа, Юрий Анчабадзе (ред.).* Грузины и абхазы. Путь к примирению. М.: Весь Мир, 1998. С. 19—67, также по адресу: http://poli.vub.ac.be./publi/Georgians/russian/; *Revaz Gachechiladze.* The New Georgia: Space, Society, Politics (London: Routledge, 1995), p. 41 and p. 84.

поддержке добровольцев с Северного Кавказа, а также российских сил, расквартированных в регионе, быстро организовали мощный вооруженный отпор, на который не рассчитывали грузины. В это же время силы Гамсахурдиа в Западной Грузии тоже начали военные действия. Таким образом грузинская армия оказалась перед угрозой войны на два фронта и рисковала быть окруженной абхазами на севере и силами Гамсахурдиа на юге. Именно это и произошло год спустя. В сентябре 1993 года части Гамсахурдиа атаковали грузинские силы в западной Грузии, а абхазы благодаря российской поддержке вернули себе Сухуми. Грузинское население Абхазии обратилось в бегство.

После этого поражения глубоко униженный Шеварднадзе был вынужден обратиться к России за военной помощью против Гамсахурдиа. В течение двух недель российские войска положили конец вооруженному сопротивлению сил Гамсахурдиа. В качестве платы Грузии пришлось перестать сопротивляться вступлению в СНГ, став полноправным членом этой организации, и подписать серию соглашений о сотрудничестве в сфере безопасности. В июне 1994 года абхазские и грузинские власти договорились о размещении российских миротворцев между Абхазией и остальной Грузией. Тбилиси также вступил в переговоры с Москвой относительно будущего российских баз в Вазиани, Гудауте, Ахалкалаки и Батуми.

11 октября 1992 года, пока война в Абхазии еще продолжалась, был избран новый грузинский парламент. Одновременно состоялись прямые выборы председателя парламента, на которых у Шеварднадзе не было соперников. Он получил 96 процентов голосов при явке 74 процента. 6 ноября 1992 года новый парламент ратифицировал Закон о государственной власти, сделав Шеварднадзе главой исполнительной власти, верховным главнокомандующим вооруженными силами и главой государства. Шеварднадзе стал президентом после того, как 24 августа 1995 года была ратифицирована новая конституция. Выборы на этот пост состоялись 5 ноября 1995 года. По официальным данным, Шеварднадзе получил на них 74 процента голосов.

Эти выборы дали Шеварднадзе демократическую и конституционную легитимность, которой у него не было после прихода к власти. Не сумев восстановить контроль над Южной Осетией и Абхазией, Шеварднадзе выступил против Иоселиани и Китовани — лидеров, предложивших ему вернуться в Грузию в 1992 году и надеявшихся на то, что они смогут его контролиро-

вать благодаря своим военизированным формированиям. Сначала Шеварднадзе нейтрализовал Национальную гвардию, руководимую Китовани, и постепенно ввел ее в государственную структуру. В мае 1993 года Шеварднадзе снял Китовани с поста министра обороны, а в феврале 1994 года подал в отставку Георгий Каркарашвили, протеже Китовани; его сменил преданный Эдуарду Шеварднадзе Вардико Надибаидзе. В январе 1995 года, в последней отчаянной попытке захватить власть, Китовани при поддержке Тенгиза Сигуа возглавил разношерстный отряд из примерно 700 своих легковооруженных сторонников, рассчитывая вернуть Абхазию. Их остановила и арестовала грузинская полиция. Однако осенью 1993 года Шеварднадзе все еще был вынужден опираться на Иоселиани и его "Мхедриони" для разгрома сил, лояльных отстраненному от власти президенту Гамсахурдиа. Лишь в начале 1995 года он приказал войскам министерства внутренних дел выступить против отрядов "Мхедриони". Заместитель Иоселиани и бывший министр внутренних дел Грузии Темур Хачишвили фактически оставался на посту заместителя министра государственной безопасности до середины 1995 года, и только после попытки покушения на Шеварднадзе в августе 1995 года Иоселиани и Хачишвили были арестованы.

Этот краткий обзор событий помогает понять, насколько разрушительными были первые пять лет постсоветской трансформации Грузии. В 1988—1993 годах произошли две войны против сепаратистов, причем обе грузинское государство проиграло, и разгорелась яростная борьба за власть в Тбилиси. Следующий раздел предлагает объяснение подобного развития событий.

История этнонациональной мобилизации грузин, абхазов и осетин высвечивает три связанные между собой проблемы. Во-первых, мобилизация этих трех групп представляла собой взаимозависимый процесс, когда каждое действие рождало противодействие. Организованное межобщинное насилие было лишь концом спирали. Долгое время соперничество в сфере этнонациональной риторики оставалось просто словесной войной. За ней последовала война законов: начиная с 1989 года многие националистические позиции приняли форму законов и заявлений возрожденных советских легислатур, когда каждый уровень власти утверждал свой суверенитет. Конфронтация между этническими общинами в самой Абхазии приобрела насильственный характер только в результате интервенции извне.

Во-вторых, примечательно, что националистические программы чрезвычайно легко усваивались коммунистической номенклатурой Грузии, Южной Осетии и Абхазии, а затем принимались политическими институтами советской системы. Во всех трех государственных образованиях советские легислатуры принимали законы, легитимизирующие национальный суверенитет или независимость. Мобилизация резко усилилась благодаря тому, что коммунистические власти поспешили предоставить мобилизационный потенциал партии и государства в распоряжение своих националистических оппонентов.

В-третьих, организованное насилие произошло гораздо позднее, чем националистическая мобилизация. В Южной Осетии организованное насилие возникло из-за того, что Гамсахурдиа эксплуатировал национальные чувства для укрепления своей властной базы, то есть спустил с поводка новообразованную Национальную гвардию, которая по сути представляла собой неофициальные отряды самообороны, руководимые корыстолюбивыми командирами. Впоследствии он оказался не в состоянии контролировать эти военизированные формирования. В других войнах, которые вела Грузия, эскалация организованного насилия также возникала в военизированных формированиях, вышедших из-под контроля государства.

МЕХАНИЗМ СОВЕТСКОГО ЭТНОФЕДЕРАЛИЗМА

Процесс мобилизации, описанный в предыдущем разделе, в основном определялся институтами советской федеративной системы. Осетины и абхазы — не единственные и даже не самые крупные национальные меньшинства в Грузии. В 1989 году 8 процентов населения Грузии составляли армяне и 5,7 процента — азербайджанцы. Бóльшая часть обеих групп проживала в районах относительно компактного расселения в южной Грузии, на границах с Арменией и Азербайджаном. Подобное сочетание факторов создает "триадическую ситуацию", которую Роджерс Брубейкер считает особенно рискованной[13]. Этнополитические конфликты наиболее вероятны, когда группа меньшинства, компактно проживающая в национализирующейся стране, име-

[13] *Rogers Brubaker.* Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe (Cambridge: Cambridge University Press, 1966), pp. 55-76.

ет "большого этнического брата" в соседнем государстве. Насколько взрывоопасно такое сочетание, продемонстрировали войны в Хорватии и особенно в Боснии и Герцеговине. Армяне и азербайджанцы, живущие в Грузии, не стали мобилизоваться и, в противоположность осетинам и абхазам, не проявили сепаратистских стремлений. Разница объясняется главным образом тем, что абхазы и осетины обладали собственной автономией и имели политические институты и символы, способствовавшие мобилизации и отделению, в то время как армяне и азербайджанцы жили не в автономной области или республике в составе Грузии. Таким образом, Южная Осетия и Абхазия явились ярким примером потенциально взрывного механизма, заключенного в советском этнофедерализме[14].

Три фактора служат объяснением, почему советский этнофедерализм способствовал мобилизации и сепаратизму в этих автономных образованиях. Первый и самый важный состоит в том, что движение Грузии к независимости поставило под угрозу существенные привилегии, которыми пользовались титульные нации в автономных образованиях Советского Союза. Это особенно ясно обозначилось в Абхазии. В результате драматических демографических сдвигов советского периода абхазы в 1989 году составляли всего 17,8 процента населения Абхазии, тогда как грузины — 45,7 процента. Но абхазская элита имела в то время непропорционально широкий доступ к политическим и экономическим ресурсам, поскольку занимала ключевые посты в бюрократическом аппарате[15]. Нарастающая слабость Москвы вкупе с постепенной дестабилизацией политического контроля и прав собственности представляли угрозу этой системе, прежде всего привилегированному положению абхазов.

Вследствие этого под давлением новых обстоятельств обе группы мобилизовались. Грузины, надеясь на то, что они смо-

[14] Дополнительное объяснение отсутствия мобилизации у армян в Грузии заключается в способности армян к обеспечению правопорядка. Политические лидеры самой Армении совместно с лидерами армянского сообщества в Грузии смогли сдержать мобилизацию этого сообщества. Армения считала любую форму подобной мобилизации крайне нежелательной, поскольку уже была вовлечена в конфликт из-за Нагорного Карабаха. Такое объяснение нечасто упоминается в литературе, но люди, ответственные за принятие решений в регионе, неоднократно приводили его в беседах с автором этих строк (июль 2002 года).

[15] *Derluguian.* The Tale of Two Resorts, p. 262.

гут воспользоваться преимуществами своего относительного численного большинства, поставили перед собой цель отменить систему непропорционального доступа абхазов к ресурсам. Абхазы, полагавшиеся на помощь Москвы, стремились сохранить статус-кво или даже улучшить свои политические позиции. Если взглянуть на ситуацию под таким углом, нетрудно было предугадать, что абхазы будут добиваться прямого подчинения своей автономной республики Советскому Союзу. Требование независимости появилось, когда Советский Союз прекратил свое существование, тем самым лишив Абхазию этого потенциального зонтика. С другой стороны, для грузинского национального движения лояльность абхазов Москве, изначально вдохновлявшаяся простыми экономическими интересами, служила доказательством того, что они были слугами советской империи. Таким образом, конфликт из-за ресурсов был переистолкован с этнических позиций и способствовал мобилизации.

Во-вторых, мобилизации в поддержку сепаратизма благоприятствовал тот факт, что группы внутри автономных образований, в отличие от национальных групп, не имевших собственной территории, располагали политическими институтами, которые могли быть использованы элитами. В Абхазии и Южной Осетии, в условиях общего кризиса советской политической системы, национальные движения быстро набирали силу. В обоих образованиях наблюдалась жесточайшая конкуренция между национальными элитами за контроль над местными государственными структурами. Коммунистические деятели участвовали в митингах в Абхазии и Южной Осетии, предоставляя государственные и партийные ресурсы в распоряжение своих национальных движений. Аналогичным образом и осетинские, и абхазские элиты воплощали "персональную унию" между национальной интеллигенцией и коммунистическими должностными лицами. В обоих случаях сепаратистские действия быстро распространились на законодательные органы (советы). И южноосетинские, и абхазские советы постоянно обращались к Москве с просьбой непосредственно подчинить их советскому центру. Оба законодательных органа сначала придерживались советской процедуры, чем добивались определенной формальной легитимности, которую трудно было оспаривать правительству в Тбилиси, особенно когда сама Грузия перестала играть по советским правилам.

В-третьих, центральное советское правительство поощряло сепаратистские устремления автономных образований внутри некоторых союзных республик – иногда намеренно, иногда непроизвольно. Принцип "разделяй и властвуй" был ключевым в советской национальной политике еще со сталинских времен. В ряде случаев автономные единицы в составе союзных республик использовались тогда как противовес националистическим поползновениям титульной нации союзной республики. Титульные нации подчиненных автономий извлекали наибольшие выгоды из такого положения, получая непропорциональный доступ к ресурсам, по крайней мере до тех пор, пока их лояльность Москве не вызывала сомнений. В поздний период перестройки Москва вернулась к такой практике и в целом поддержала и Южную Осетию, и Абхазию против Грузии: сначала политически, а после вспышки столкновений – и военными средствами. Грузинская сторона, стремясь оправдаться за два военных поражения, часто преувеличивала эту поддержку. Но Южная Осетия и Абхазия до начала военных действий также почти наверняка переоценивали реальные рычаги влияния Москвы. Искаженные оценки, несомненно, способствовали формированию сепаратистских программ Южной Осетии и Абхазии.

ВНУТРЕННЯЯ РАЗДРОБЛЕННОСТЬ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ

Вместе с очередными витками этнонациональной мобилизации и привлечением институтов советского этнофедерализма дорогу организованному насилию прокладывала и внутренняя раздробленность новой грузинской элиты, что препятствовало консолидации новообретенной независимости[16]. Эта слабость государства и внутренние трения во властных структурах объясняются важными институциональными причинами, общими для всего Кавказа, но особенно применимыми к Грузии.

Слабость грузинского государства не является следствием лишь посткоммунистического переходного периода – она возникла даже раньше как институциональное наследие советской системы. Система протекций и сервильности на Кавказе и в Центральной Азии представляла собой один из самых эффек-

[16] *Jones.* Georgia: A Failed Democratic Transition, pp. 288-310.

тивных неформальных институтов в советский период; она сохранилась и после крушения Советского Союза[17]. В своей работе о Южном Кавказе Джералд Истер показывает, как советское государство со времен Сталина стремилось обеспечить собственное правление, инкорпорируя местную систему протекций[18]. Являвшаяся следствием этого слабость социалистической государственности компенсировалась за счет управления на основе личной зависимости. Гигантский механизм советской перераспределительной экономики служил благодатной почвой, на которой расцветала система протекций, поэтому совершенно неудивительно, что она пережила распад Советского Союза.

Новые грузинские националисты так и не смогли заменить глубоко укоренившуюся систему протекций, основанную на личном доверии, более современной, обезличенной государственной бюрократией[19]. В Грузии националистический подъем, приведший к власти Гамсахурдиа, вписался в эту искусно сотканную и глубоко укоренившуюся структуру, которая продолжала контролировать распределение ресурсов. Кроме того, влиятельная система протекций, старые кадры и городская интеллигенция не были представлены в законодательном органе, который в результате оказался лишенным достаточной политической поддержки. Таким образом, неопытный парламент оказался не в состоянии остановить эрозию государства. В частности, он не сумел мобилизовать экономические и политические ресурсы старых кадров и их покровителей.

Президент Гамсахурдиа и его новый парламент использовали этнонациональную мобилизацию как средство достижения власти, и это привело к катастрофическим последствиям. Наци-

[17] *Pavel K. Baev*. Civil Wars in Georgia: Corruption Breeds Violence, in *Jan Koehler and Christoph Zürcher, eds.* Potentials of Dis/Order: Explaining Conflict and Stability in the Caucasus and in the Former Yugoslavia (Manchester: Manchester University Press, 2003), pp. 127-144; *Zürcher, Koehler, and Baev.* Internal Violence in the Caucasus; *Derluguian.* The Tale of Two Resorts, pp. 261-292.

[18] *Gerald Easter* Personal Networks and Post-Revolutionary State-Building: Soviet Russia Reexamined. — *World Politics*, vol. 48 (1996), pp. 551-578.

[19] Это центральный тезис работы: *Barbara Christophe.* Bringing Culture Back into a Concept of Rationality: State-Society Relations and Conflict in Post-Socialist Transcaucasia, in *Koehler and Zürcher. Potentials of Dis/Order*, 193-207.

онализм был единственным ресурсом Гамсахурдиа, который пришел к власти благодаря давлению улицы и на волне национально-патриотических эмоций. На осенних выборах 1990 года он и его коалиция "Круглый стол — Свободная Грузия" получили 155 из 250 мест в парламенте. Таким образом, националистическая мобилизация привела к победе на выборах, но не обеспечила государственного единства.

Внутренние трения и неконсолидированная государственность в Грузии прямо связаны с эскалацией организованного насилия во всех трех конфликтах, происходивших в стране в посткоммунистический период. Первый — война в Южной Осетии — явился прямым следствием патриотической мобилизации Гамсахурдиа, которая в основном и привела его к власти. Эта мобилизация обеспечила ему значительное большинство на президентских выборах 1991 года, но не принесла победы в войне с Южной Осетией. Войны не ведутся и не выигрываются одной лишь националистической риторикой.

Второй военный эпизод — переворот с целью смещения Гамсахурдиа — также был следствием трений и слабости государства. Несмотря на победу Гамсахурдиа на президентских выборах, в политике Грузии по-прежнему преобладало личное соперничество, особенно внутри национального движения. Сам Гамсахурдиа мало годился на роль объединителя уже раздробленного национального движения. Он быстро наживал врагов и окружил себя людьми, единственным достоинством которых зачастую была личная преданность[20]. В этих условиях неудивительно, что национальное движение, постоянно раздираемое личным соперничеством, не могло прийти к единству. Гамсахурдиа не подчинил себе инженеров насилия, а покинувшая его Национальная гвардия открыла путь к его свержению.

Наконец, война, начавшаяся в Абхазии в августе 1992 года, также явилась прямым следствием внутренней разобщенности и нестабильной государственности после возвращения в Грузию Шеварднадзе. В специфических условиях того времени вторжение Национальной гвардии в Абхазию было в значительной мере маневром частной армии, стремившейся к грабежу[21].

---

[20] *Suzanne Goldenberg.* Pride of Small Nations: The Caucasus and Post-Soviet Disorder (London: Zed Books, 1994), p. 92.

[21] *Zürcher, Koehler, and Baev.* Internal Violence in the Caucasus; *Baev.* Civil Wars in Georgia, pp. 127-145.

Причины падения Гамсахурдиа становятся понятны, если посмотреть, как неторопливо и искусно Шеварднадзе — несмотря на потерю контроля над значительной частью территории Грузии — укреплял в 1992—1995 годах основу своей власти и собирал по кусочкам грузинскую государственность. Огромный личный авторитет Шеварднадзе, его способность привлечь довольно существенные средства с Запада, а также его талант посредника позволили ему создать жизнеспособную коалицию, которая включала в себя бывшие кадры, членов влиятельной системы протекций и прежние части национального движения. После грузинского поражения в Абхазии он согнулся под сильным давлением Москвы и согласился на вхождение Грузии в состав СНГ. В качестве вознаграждения Москва помогла ему подавить мятеж сторонников Гамсахурдиа. Затем Шеварднадзе изолировал двух главных режиссеров насилия — Китовани и Иоселиани.

Национализм как средство консолидации государственности не сработал в Грузии и в других странах на постсоветском пространстве, кроме Армении и государств Балтии, причем Армения консолидировала свою государственность посредством военного национализма, питаемого сценариями реальных угроз. В Чечне, с другой стороны, чеченская национальная мобилизация не консолидировала государственность, но привела к анархии, которая в конце концов проложила дорогу катастрофической российской военной кампании 1994 года. И в Азербайджане национальные демократы также не сумели консолидировать свои позиции.

СЛАБОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И УПРАВЛЕНИЕ НАСИЛИЕМ[22]

Во многих случаях организованного насилия в Грузии в посткоммунистический переходный период частные бизнесмены от насилия использовали для его разжигания обломки государства. Большинство этих людей были ранее кооптированы на государственные посты элитой, которая нуждалась в силе для достижения своих политических целей. Характернейшей чер-

[22] Этот раздел основан главным образом на работе: *Zürcher, Koehler, and Baev.* Internal Violence in the Caucasus.

той грузинских войн была размытость границ между насилием со стороны государства и частным насилием, поэтому необходимо разобраться в том, что может быть названо двойственным процессом "приватизации государства" и "превращения частного бизнеса в государственное учреждение".

Две крупнейшие организованные группы в Грузии, имевшие возможность применять силу, — это "Мхедриони" ("рыцари") и Национальная гвардия. "Мхедриони" представляла собой рыхлое объединение криминальных группировок и молодежных банд из Тбилиси, созданное в 1989 году Джабой Иоселиани, патроном преступного мира в советские времена. Средства оно получало от криминальной деятельности, в том числе вымогательства и рэкета. В 1992 году оно также добилось контроля над прибыльными секторами экономики, такими как торговля бензином[23]. "Мхедриони" видела себя патриотическим обществом защиты Грузии, а ее члены часто использовали патриотическую и религиозную символику. Многие носили на груди крупные амулеты с изображением Св. Георгия. По существу, "Мхедриони" была вооруженным подразделением преуспевающих бизнесменов-патриотов, поставивших свою частную армию на службу государству, когда оно вело войну против стремившихся отделиться национальных меньшинств.

Национальная гвардия была создана в ноябре 1990 года и задумывалась как костяк грузинской армии. Поскольку грузинского государства еще не существовало, комплектование войск и их оснащение оружием осуществлялось почти исключительно частными лицами. Гвардия финансировалась из практически отсутствующего государственного бюджета, а также за счет взносов удачливых предпринимателей черного рынка. Китовани, близкий друг и соратник Гамсахурдиа, был назначен командующим гвардией и одновременно министром обороны. У него не было ни военной подготовки, ни опыта, но он проявил себя как весьма успешный добытчик денег.

И Национальная гвардия, и "Мхедриони" получали вооружение от советской (позднее российской) армии — фактически от армии государства, которое, по мнению грузинских национали-

[23] *Georgii Nizharadze.* The Institutional Framework of Caucasian and Central Asian Transitional Societies: Georgia, Abkhazia, and South-Ossetia. — *The Economics of Political and Common Violence* (Tbilisi: World Bank Development Economic Research Group, 2002), typescript.

стов, намеренно торпедировало независимость Грузии. В июле 1992 года, в тот момент, когда советская армия стремительно разваливалась, эти военизированные формирования получили из советских арсеналов 50 танков[24]. Через месяц после получения танков Китовани начал свою абхазскую кампанию.

Ни одна из групп не контролировалась государством. "Мхедриони" Джабы Иоселиани с самого начала выступала против президента Гамсахурдиа, но даже Национальная гвардия не желала входить в государственную структуру и отказалась принести клятву верности президенту. Судьба Гамсахурдиа была предрешена осенью 1991 года, когда Китовани и Национальная гвардия выступили против него. Схватка за власть в Тбилиси стремительно завершилась изгнанием Гамсахурдиа. Всего в этой схватке участвовало не более 500 бойцов — явное свидетельство того, что данное применение насилия в гражданской войне было скорее государственным переворотом, совершенным военизированной организацией. После успешного переворота обе организации определились в своих интересах: "Мхедриони" сохранила контроль над торговлей бензином и табаком, а Национальная гвардия все больше доминировала в торговле оружием.

Шеварднадзе, отчаянно нуждавшийся в союзниках после своего возвращения в Грузию в марте 1992 года, повысил статус "Мхедриони" до уровня сил безопасности в составе министерства внутренних дел и вооружил эту организацию оружием из советских арсеналов. Один из ее лидеров, Темур Хачишвили, стал министром внутренних дел. Лидер Национальной гвардии Китовани также остался на посту министра обороны. Шеварднадзе поручил "Мхедриони" ведение военных действий против

[24] 15 мая 1992 года Республика Азербайджан, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Украина и Республика Грузия как государства — преемники бывшего Советского Союза подписали так называемый Ташкентский договор, согласно которому стороны обязались строить свои вооруженные силы, подчиняющиеся соответствующим национальным министерствам и главам государств, соблюдая потолок для обычных вооружений, предусмотренный Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). В рамках договора примерно 100 танков и 200 боевых машин пехоты были переданы Грузии советской армией, причем Грузия игнорировала условие, запрещающее использование этого вооружения во внутренних конфликтах.

сторонников Гамсахурдиа в Западной Грузии. Эти действия приняли характер разбоя, а бойцы "выходного дня", в ответ на телепризывы Иоселиани и "Мхедриони", обращенные к добровольцам, присоединились к грабежу. Добровольцы обычно объединялись в небольшие отряды из местных жителей и затем получали автоматическое оружие на вербовочных пунктах "Мхедриони". Этот период гражданской войны в Западной Грузии оказался куда более кровавым, чем тбилисский переворот. С каждой стороны в боях участвовало до 3 тысяч бойцов: по оценкам, погибло почти 2 тысячи.

В Южной Осетии систематическая подготовка к насильственным действиям относится к началу 1990 года. К концу года осетины имели в своем распоряжении от 4 до 5 тысяч бойцов, в основном ополченцев[25]. Оружием они, как правило, обзаводились в советском вертолетном полку в Цхинвали. Большинство солдат и офицеров, служивших в этом полку, были осетинами, и многие из них приняли участие в боях. С осетинской стороны война в значительной степени финансировалась пожертвованиями из Северной Осетии — автономной республики в составе Российской Федерации, куда более богатой, чем Южная Осетия[26]. В разгар военных действий несколько сот добровольцев из Северной Осетии сражались против грузин.

Война в Южной Осетии велась с обеих сторон неорганизованными военизированными формированиями, не имевшими единых командных структур, причем в боях использовалось только легкое вооружение. Осетинские отряды пополнялись исключительно за счет местного населения, а грузинские части — прежде всего за счет местного грузинского населения Южной Осетии. Сначала на стороне грузин сражались войска министерства внутренних дел и солдаты Национальной гвардии. К концу боев в них участвовали военизированные части, составленные из представителей ряда "патриотических" организаций. "Белые соколы", Общество Мераба Коставы, "Мхедриони" и Грузинский национальный фронт посылали группы, состоявшие в основном из неорганизованных наемников, которые часто нападали на гражданское население и брали заложников. Суще-

[25] *Nizharadze.* The Institutional Framework of Caucasian and Central Asian Transitional Societies.

[26] *Zürcher, Koehler, and Baev.* Internal Violence in the Caucasus.

ствуют немногочисленные противоречивые данные о жертвах южно-осетинского конфликта. Грузинские источники сообщают о 500—600 погибших с обеих сторон[27]. Около 12 тысяч грузин (из приблизительно 30 тысяч, проживавших в Южной Осетии) покинули область между 1990 и 1992 годами, причем произошло это не за один раз. В то же время приблизительно 30 тысяч осетин, проживавших в Грузии, переехали в Северную Осетию из-за националистических гонений режима Гамсахурдиа.

В августе 1992 года Национальная гвардия Китовани начала военную кампанию в Абхазии. Шеварднадзе сразу поддержал ее. Пять тысяч грузинских национальных гвардейцев вторглись в Абхазию, еще тысяча солдат высадились в порту Гагра с целью перерезать дорогу в Россию. Абхазское правительство бежало в Гудауту и объявило о всеобщей мобилизации. Абхазская Национальная гвардия, насчитывавшая в тот момент тысячу человек и вооруженная в основном легким оружием, заняла оборону вдоль реки Гумиста, неподалеку от российской военно-воздушной базы. Абхазы получили поддержку добровольцев с Северного Кавказа. Их прибыли сотни; они группами пробирались по горным тропам. Почти все свое оружие они получили из Чечни. Важную роль в рекрутировании этих волонтеров сыграла Конфедерация горских народов Кавказа. Это пан-националистическое движение было основано в августе 1989 года активистами из Адыгеи и Карачаево-Черкесии (автономных областей на Северном Кавказе в составе Российской Федерации), а также из Абхазии. В начале 1990-х годов Конфедерация горских народов Кавказа превратилась в мятежное политическое движение, добивавшееся независимости для государств Северного Кавказа. Хотя независимость от России оставалась недостижимой целью, Конфедерация, тем не менее, сумела создать добровольческие вооруженные силы, сыгравшие довольно важную роль в войне в Абхазии. Позже, в 1994 году, часть этих сил составила ядро чеченского сопротивления России[28].

[27] *Nizharadze.* The Institutional Framework of Caucasian and Central Asian Transitional Societies. Другие источники говорят о 3 тысячах погибших с осетинской стороны (см. www.geocities.com/vienna/strasse/5262/South.html).

[28] В октябре 1992 года организация изменила название и стала именоваться Конфедерацией народов Кавказа (КНК).

Численно уступавшие абхазы нашли дополнительную поддержку со стороны российской армии. Официально Россия старалась найти мирное решение абхазского вопроса и отказывалась от участия в войне. Но ее политика "разделяй и властвуй" включала в себя военную помощь обеим сторонам конфликта, причем в его ходе эта помощь все больше доставалась Абхазии. Абхазская Национальная гвардия получала вооружение от батальона российских сил, расквартированного в Сухуми, а несколькими лагерями подготовки добровольцев руководили российские инструкторы[29]. Кроме того, Россия предоставляла абхазам тыловое обеспечение, а также поддерживала отдельными воздушными ударами с авиабазы в Абхазии. На протяжении года боеспособность абхазов постоянно усиливалась благодаря подкреплениям с Северного Кавказа и из России, чего нельзя было сказать о грузинской стороне. Грузинская армия боевиков и грабителей начала разваливаться. 27 сентября 1993 года абхазские бойцы окончательно изгнали грузинские войска из Сухуми и уже через несколько дней контролировали всю территорию Абхазии. Оставшееся грузинское население Абхазии, общей численностью около 200 тысяч человек, покинуло регион.

Организованное насилие — это всегда результат смешанного действия мотивации и благоприятного стечения обстоятельств. Пол Кольер и Анке Хеффлер в своем оригинальном исследовании алчности и недовольства утверждают, что алчность (то есть корыстолюбие бизнесменов от насилия) и благоприятное стечение обстоятельств (как то: доступность дешевого оружия, явная слабость противника, расчет на поддержку третьей силы и т. д.) зачастую гораздо убедительнее, чем недовольство (например, экономическая или политическая дискриминация), проливают свет на возникновение насилия[30]. В случае Грузии риторика недоволь-

[29] *Nizharadze.* The Institutional Framework of Caucasian and Central Asian Transitional Societies.

[30] *Paul Collier and Anke Hoeffler.* Greed and Grievance in Civil War (Washington, DC: The World Bank Group, October 2001), http://econ.worldbank.org/programs/conflict/library/doc?id=12205; *James D. Fearon and David D. Laitin.* Ethnicity, Insurgency, and Civil War (доклад, представленный в 2001 году на Ежегодном совещании Американской ассоциации политических наук, Сан-Франциско, штат Калифорния, 30 августа — 2 сентября 2001 г.), http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/apsa011.pdf.

ства (угнетение, экономическая дискриминация и т. д.), использовавшаяся всеми национализирующимися сообществами, мало что объясняет. Все случаи внутреннего насилия можно в значительной степени отнести на счет корыстолюбивых военизированных формирований. Обретение дешевого и легкодоступного советского оружия облегчает действия таких групп. Гамсахурдиа использовал подобные силы для укрепления своих политических позиций, однако в дальнейшем слабость грузинского государства не позволила ему контролировать или сдерживать их действия. Есть все же очевидные различия между мобилизацией грузинских, осетинских и абхазских сил. Если грузинские отряды самообороны — "Мхедриони" и Национальная гвардия — приводились в действие главным образом благодаря наличию частных бизнесменов от насилия, то с абхазскими и осетинскими отрядами дело обстояло не так. "Мхедриони", созданная якобы для защиты Грузии от советского гнета (особенно после применения насилия 9 апреля 1989 года в Тбилиси), очень скоро превратилась в корыстолюбивую криминальную организацию, которая легитимизировала свою деятельность и привлечение в свои ряды новых людей патриотическими лозунгами. К 1992—1993 годам главная цель различных групп, называвших себя "Мхедриони", заключалась в грабеже и разбое, и было даже неясно, по-прежнему ли лояльны все члены этих групп своему руководителю Иоселиани.

У Национальной гвардии иное происхождение, нежели у "Мхедриони". Она была создана "сверху" и в политических целях. Она тоже обкладывала данью теневую экономику и контролировала выгодную торговлю оружием. Многие бойцы вступали в нее, движимые перспективой грабежа. В частности, кампания против Абхазии была четко продиктована экономическими интересами Национальной гвардии, в том числе намерением контролировать ключевые сектора теневой экономики региона.

Одной из самых впечатляющих черт войны явилось быстрое истощение ресурсной базы Абхазии. По мере эскалации насилия туристическая индустрия Абхазии была безвозвратно разрушена, транспортная инфраструктура парализована, местное сельское хозяйство лишилось рынков. Эффективность военных действий падала от месяца к месяцу, а вместе с ней и возможность обеспечения военизированных формирований. В дальнейшем Шеварднадзе искусно использовал эрозию ресурсной базы этих организаций, чтобы удалить их военных предводителей с политической арены.

Если говорить об осетинских и абхазских бойцах, то использование военной силы диктовалось главным образом не личной выгодой, а ощутимой угрозой для существующего положения дел со стороны независимой и националистической Грузии. Страх перед грядущей дискриминацией, подогреваемый волной грузинского национализма, облегчил местным националистам организацию собственного насилия. Как только грузинские отряды самообороны вторглись на их территорию, осетины и абхазы получили подтверждение своих страхов, и организованное насилие из вероятности превратилось в необходимость.

ФАКТОР СОСЕДСТВА

Ряд внешних факторов может влиять на динамику конфликтов внутри страны. Из трех самых значительных назовем поддержку мятежных движений диаспорой, чреватое конфликтами геостратегическое положение и вмешательство других государств[31]. Все эти факторы сыграли свою роль в Грузии в 1988—1993 годах, хотя их воздействие часто преувеличивается.

Диаспора и родственные этнические группы, конечно, оказали поддержку войнам за отделение Абхазии и Южной Осетии. Осетины получали существенную финансовую помощь и (что важнее) помощь материальную и живой силой от этнически родственного народа Северной Осетии, живущего за Главным Кавказским хребтом[32]. Абхазским бойцам помогали добровольческие отряды с Северного Кавказа; они также получили поддержку абхазской диаспоры в Турции. Среди наиболее значительных и по-настоящему боеспособных частей можно выделить так называемый Абхазский батальон чеченского мятежного лидера Шамиля Басаева. Басаев и приблизительно 300 его бойцов, впоследствии ставшие главной силой чеченских сепаратистов, фактически приобрели первый боевой опыт в Абхазии, сражаясь с грузинами.

Принято считать, что на Грузии лежит проклятие невыгодного геополитического положения — на стыке интересов соперничающих держав — и трудной геоморфологической ситуации. Соперничество между Персией, Османской и царской империя-

[31] *Collier and Hoeffler.* Greed and Grievance in Civil War; *Fearon and Laitin.* Ethnicity, Insurgency, and Civil War.

[32] *Zürcher, Koehler, and Baev.* Internal Violence in the Caucasus.

ми, а также советская модель политической модернизации наложили глубокий отпечаток на социально-политический и культурный ландшафт Кавказа. Из этого исторического наследия наиболее существенна запоздалая и институционально слабая государственность. Кроме того, гористая местность затрудняет установление как местными элитами, так и колониальными державами надежной администрации во многих частях Кавказа. Итак, нельзя отрицать, что геополитика и геоморфология оказывали влияние на весь ход кавказской истории. Однако когда дело касается короткого, бурного и чреватого конфликтами периода между крушением советской империи и становлением новой независимой Грузии, оба вышеназванных фактора оказываются малозначительными. Как раз наоборот — этот период характерен совершенно очевидным приоритетом внутренней политики, когда события определялись местными институциональными структурами и их взаимодействием с центром в Москве. Никто из политических актеров, имевших, как традиционно полагалось, свои интересы на Южном Кавказе, — Турция, Иран, Армения, Азербайджан, Соединенные Штаты и Европейский союз — серьезно не повлиял на внутренние конфликты в Грузии, происходившие в 1988—1993 годах.

Здесь, однако, уместно сделать две оговорки. Во-первых, как убедительно показывает оригинальное исследование Марка Бейсинджера, события в государствах—преемниках Советского Союза были взаимосвязаны: их объединяло то, что может быть названо "эффектом демонстрации успешной националистической мобилизации"[33]. Общество и элиты во всех советских республиках внимательно наблюдали за развитием национальных движений, и каждая волна мобилизации, на которую Москва закрывала глаза, прибавляла энергии другим национальным движениям. В этом смысле спираль этнонациональной мобилизации подпитывалась не только внутригрузинскими соперничающими движениями грузин, осетин и абхазов, но и национальными движениями жителей Балтии и армян.

Вторая оговорка касается, разумеется, Советского Союза и, после его распада, — России. Было бы ошибочным отрицать влияние Москвы на события в Грузии, но столь же неверно относить все грузинские беды на счет коварной и хорошо спланиро-

[33] *Mark R. Beissinger.* Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

ванной имперской политики. На самом деле, по крайней мере начиная с лета 1990 года, Москва оказалась не в состоянии сформулировать согласованную политику, не говоря уже о проведении ее в жизнь, что объяснялось нарастающим экономическим коллапсом и борьбой за власть в Кремле. На Кавказе множились плохо спланированные и столь же плохо проведенные операции по "восстановлению" мира, например действия, предпринятые против демонстрантов в ереванском аэропорту в июле 1988 года, или в Тбилиси 9 апреля 1989 года, или во время бакинского "кровавого воскресенья" в январе 1990 года. В конечном счете эти операции лишь ускорили эрозию советской монополии на насилие и крушение государственности, одновременно придав импульс национальным движениям. Все это, в свою очередь, подлило масла в огонь конфликтов внутри Грузии.

Очень важно отметить, что в борьбе против сепаратистских союзных республик советское центральное правительство стремилось к тактическому союзу с национальными движениями автономных областей и республик. В апреле 1990 года Верховный Совет принял закон, гласивший, что если союзная республика выходит из состава Советского Союза, то входящие в нее автономные области и автономные республики должны иметь право остаться в Советском Союзе (после проведения референдума). Совершенно очевидно, что этот закон должен был заблокировать потенциальное отделение союзных республик. Однако он не смог предотвратить внутренний взрыв Советского Союза, а лишь придал мотивацию борьбе автономных областей и республик за независимость от своих союзных республик. Яркие тому примеры — Южная Осетия и Абхазия. Таким образом, закон прозвучал как четкий (хотя и двусмысленный) сигнал национальным движениям в автономных образованиях в составе Грузии: им как бы говорили, что если Грузия выйдет из союза, то Москва их "усыновит".

В целом распад советской иерархии явился решающим фактором, приведшим к драматическим переменам в побудительных мотивах действующих лиц. В конечном счете именно этим объясняется организация насилия в Грузии в трех описанных выше случаях. Слабость советских структур сделала возможным изначальное возникновение грузинского национального движения, которое быстро заняло господствующие позиции. В отличие от Азербайджана и Чечни, но аналогично Армении и государствам Балтии коммунистическая номенклатура в Грузии

быстро усвоила политическую (хотя и не идеологическую) программу национальных движений и поставила государственные институты им на службу. Нарастающая и очевидная слабость Советского Союза снизила цену, которую Грузия заплатила за независимость. С начала 1990 года достижение полного суверенитета стало целью, провозглашенной национальными движениями и номенклатурой этой союзной республики.

Такое развитие событий, в свою очередь, стимулировало сепаратизм Южной Осетии и Абхазии. Грузинская этнонациональная мобилизация вызвала у титульных наций автономных образований страх (вполне оправданный), что в независимой Грузии они могут лишиться своего привилегированного доступа к ресурсам. Шаги в сфере мобилизации, препятствовавшие проведению сепаратистской политики, были ослаблены политическими институтами, которые имелись в распоряжении абхазов и осетин, в отличие от армян и азербайджанцев, проживавших в Грузии. В автономных образованиях коммунистические функционеры каждого национального сообщества имели возможность — и ею пользовались — поставить государственные и партийные ресурсы на службу национальному делу. В частности, верховные советы, до 1988 года бывшие не более чем символическими представительными органами, превратились в центры подлинной политической власти.

Радикальная националистическая риторика, утрата государством монополии на насилие, а также явная склонность грузинского государства на оставшейся у него после отделения Абхазии и Южной Осетии территории прибегать к услугам бизнесменов от насилия — все это создало благодатную почву для появления военизированных формирований, преследующих откровенные криминально-экономические интересы. Новая элита вокруг Гамсахурдиа не сумела консолидировать ни режим, ни государство, чем существенно облегчила работу бизнесменов от насилия.

НОВЫЕ БЕДСТВИЯ ПОСЛЕ ВРЕМЕНИ БЕДСТВИЙ?

Советский этнофедерализм больше не применяет свою деструктивную энергию, но он оставил после себя кровоточащие раны. Десять лет затяжных переговоров не привели к решению осетинского и абхазского конфликтов. В сентябре 2003 года Абхазия отпраздновала десятую годовщину победы в "войне за

независимость" – "победы", за которую заплачено тяжкой политической и экономической зависимостью от России и международной изоляцией. Большинство абхазов получили российское гражданство, в чем многие из них видят практический способ достижения некоей социальной и политической безопасности. Периодически вспыхивает насилие, и уже после окончания войны были убиты десятки российских миротворцев, абхазских должностных лиц и гражданских представителей разных национальных сообществ.

Абхазское руководство ответило на приход к власти в Грузии Михаила Саакашвили повышенной боевой готовностью. В настоящий момент Москва контролирует ситуацию в Абхазии посредством военного присутствия и политической и экономической помощи, на что Грузия неспособна. В конце правления Шеварднадзе криминальные военизированные формирования все еще оказывали большое влияние на политическую и экономическую жизнь в приграничном районе. Некоторые из них попрежнему тесно связаны с так называемыми партизанскими соединениями, такими как "Белый легион", возглавляемый Зурабом Самушия, "Лесные братья", руководимые Давитом Шенгелия, и еще одно соединение, руководимое Рузгеном Гогохия[34]. Якобы сражаясь с абхазским правительством в Сухуми, они часто схватываются одна с другой в борьбе за контроль над контрабандой бензина, сигарет и фундука. После прихода к власти в ноябре 2003 года Саакашвили приказал положить конец деятельности этих формирований.

По сравнению с Абхазией ситуация в Южной Осетии выглядит более зыбкой. Как и Абхазия, это крошечное квазигосударство превратилось в центр незаконной торговли, прежде всего алкоголем и табаком. Политическая элита сосредоточена вокруг одного-двух мощных политических кланов, эксплуатирующих эту квазичастную свободную экономическую зону. В 2004 году, во время эскалации конфликта, торговля с остальной Грузией не прекратилась, хотя и обкладывалась на всем пути от Цхинвали до Тбилиси "налогами", которые взимали формальные и неформальные власти.

[34] International Crisis Group. Georgia: What Now? – *Europe Report* no. 151, December 3, 2003, www. reliefweb.int/library/documents/2003/icg-geo-3dec.pdf.

В отличие от ситуации в Абхазии, после 1992 года Грузия под властью Шеварднадзе и Южная Осетия предпринимали практические шаги для улучшения своих отношений. И все же окончательное урегулирование конфликта не было достигнуто. Более того, так и осталось неясным, как должно выглядеть политическое урегулирование: какой статус, кроме полной независимости, приемлем для Южной Осетии и сколько суверенитета готова уступить Грузия. В последние годы правления Шеварднадзе все переговоры об окончательном статусе Южной Осетии практически приостановились.

К 2004 году политика бряцания саблями, проводимая президентом Саакашвили, привела к новому витку напряженности. Он четко дал понять, что Южная Осетия стоит высоко в списке его приоритетов. После успеха в Аджарии, где Саакашвили сломил местного владыку Аслана Абашидзе, многие ожидали, что он попытается реинтегрировать Южную Осетию в Грузию. В мае 2004 года Грузия закрыла громадный и широко известный рынок Эргнети в Южной Осетии, где продавались все виды товаров, в основном контрабанда из России. Некоторые аналитики считают, что рынок Эргнети, по существу незаконная свободная экономическая зона, ежегодно приносил 35 млн. долл. США, значительная часть которых оседала в карманах южно-осетинской политической элиты, группирующейся вокруг президента Эдуарда Кокойты[35]. Решение закрыть рынок было недвусмысленным сигналом о том, что Грузия больше не потерпит статус-кво. Кроме того, в июле 2004 года Грузия усилила блокпосты в Южной Осетии, стремясь установить грузино-российский пограничный контроль на Рокском перевале, чтобы уменьшить импорт безналоговых товаров в Грузию. Новое правительство Саакашвили попыталось также изменить баланс сил в регионе с помощью энергичной кампании, которая одновременно призвана была завоевать доверие осетинского населения и военными мерами припугнуть сепаратистских руководителей, но все это привело лишь к вооруженному столкновению в регионе и политическому кризису в отношениях с Россией.

Короче говоря, и Южная Осетия, и Абхазия представляют собой неурегулированные конфликты. Решение все еще пред-

[35] *M. Alkhazashvili.* South Ossetia's Reliance on Contraband. — *The Messenger*, July 15, 2004, http://www.messenger.com.ge/issues/0655_july_15,2004/economy_0655_1.htm.

ставляется делом будущего, учитывая то, что Грузия может мало что предложить отколовшимся образованиям в политическом или экономическом плане, а в военном отношении слишком слаба, чтобы изменить ситуацию силой. Более того, Россия заинтересована в сохранении статус-кво и роли главного арбитра в регионе.

Задача, стоящая перед вторым поколением реформаторов, может оказаться не менее трудной, чем та, что стояла во время грандиозного перехода от Советской Грузии к независимой Грузии. Но это, однако, совершенно другая задача. В смутные времена соперничающие группировки боролись за власть в государстве, которого, по сути, не существовало. Сегодня тройка в лице Михаила Саакашвили и его коллег пытается изменить глубоко укоренившуюся и коррумпированную государственную систему, но нет гарантии, что они в этом преуспеют. Короче говоря, Гамсахурдиа боролся с политическими соперниками — и проиграл. Саакашвили борется против глубоко коррумпированной, но высокоинституционализованной системы — и тоже может проиграть. Самый опасный его враг — не тот или иной политический лидер и не та или иная политическая партия, а то, что можно было бы назвать "системой Шеварднадзе".

Шеварднадзе сумел с помощью грубой силы собрать по кусочкам и воссоздать грузинское государство. Но за это пришлось расплачиваться. Его рецепт преодоления раздробленности элиты состоял в сохранении глубоко коррумпированной системы при одновременной ротации кадров. Поскольку сегодня эта система слишком основательно укоренилась, она стала чем-то большим, чем просто пагубным последствием слаборазвитой государственности. Скорее это своеобразная альтернативная форма государственности. Она разрослась до такой степени, что подменила собой формы нормальной государственности, например безличность бюрократии, работающей ради общественного блага. Изменение данной системы потребует не просто заключения в тюрьму нескольких коррумпированных должностных лиц — вся политическая система должна быть построена заново, практически с нуля. Это трудный путь, и одна из главных опасностей состоит в том, что новая элита попытается завоевать поддержку методами этнонациональной мобилизации. Недавняя история, особенно грузинская, предупреждает о том, что подобная стратегия чрезвычайно рискованна.

ГЛАВА 3

ОБОРОННАЯ ПОЛИТИКА ГРУЗИИ И ВОЕННАЯ РЕФОРМА

Давид Дарчиашвили

Повышение уровня обороноспособности Грузии и, в частности, судьба военной реформы во многом зависят от динамизма политической системы, в рамках которой осуществляются эти мероприятия. Их осмысление, анализ и успешное проведение невозможны вне контекста общего социально-политического развития. Иными словами, действенный механизм государственного управления является основной предпосылкой создания надежной оборонительной системы, разработки последовательной политики безопасности и установления здоровых отношений между армией и обществом. Это относится ко всем странам, но особенно актуально для Грузии.

Деньги также имеют значение. Грузия — бедная страна с ограниченными доходами, что затрудняет реформы во всех областях, особенно в сферах укрепления обороны и безопасности. Реорганизация вооруженных сил в части их сокращения, модернизации или создания эффективных средств управления требует немалых финансовых затрат. Военным должно быть запрещено заниматься коммерческой деятельностью (не говоря уже об ее противозаконных видах), но чтобы этот запрет работал, государству следует выплачивать офицерам и рядовым достаточно высокое денежное довольствие и обеспечивать их качественным жильем. За первое десятилетие своей независимости грузинское государство этого не сделало.

Кроме того, идеологическая и социально-политическая ориентация Грузии в целом оказывает непосредственное влияние на ее политику в области безопасности и повышения обороноспособности. Во-первых, эта политика исходит из представлений правительства о национальных интересах страны и существующих угрозах ее безопасности, что возвращает нас к теме

национальных стереотипов и ценностей. Ценности определяют угрозы, которым должна противостоять политика национальной безопасности. Представления о национальных интересах и угрозах, которые непосредственно или опосредованно исходят из концепции общественных ценностей, влияют на внутреннюю структуру ведомств по охране национальной безопасности, их кадровую политику и матрицу межличностных взаимоотношений. Во-вторых, при выборе страной стратегических партнеров и союзников следует учитывать принятую в той или иной стране систему ценностей. Совместимость ценностей так же важна при составлении программ желательных совместных мероприятий, как и прагматичные экономические интересы или общность геостратегических взглядов.

До последнего времени базовая система ценностей грузинского общества, представления о существующих угрозах национальной безопасности страны, оправдывающих необходимость реформирования соответствующих структур, а также уровень квалификации работников, занятых в сфере защиты национальной безопасности, мало соответствовали западным стандартам и требованиям евроатлантического сообщества, в которое Грузия желает вступить. Поэтому в обозримом будущем строительство современной государственности и развитие национального самосознания должны стоять первым номером на политической повестке дня страны.

В течение первого десятилетия своей независимости Грузия деградировала до состояния слабого (или даже несостоятельного) государства. При всех амбициях страны ее реальная политика и система правления не соответствовали современным западным стандартам. Задача создания современной государственности и развития национального самосознания часто трактовалась в категориях XIX века с привлечением националистической поэзии, мифологизированных образов исторических героев, а также символов и ценностей православной церкви. Грузинам и этническим меньшинствам страны не удавалось решить проблему создания единой национальной идентичности. Принадлежность к титульной нации зачастую считалась важнее личного материального благополучия[1]. В результате режим Шеварднадзе харак-

[1] *Theodor Hanf and Ghia Nodia*. Georgia Lurching to Democracy (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000), pp. 92-102.

теризовался противоречивой смесью либерально-демократических и этнонационалистических настроений и традиционным засильем коммунистической номенклатуры. Реформы проводились медленно и нерешительно.

Режим Шеварднадзе осуждал коррупцию и ксенофобию, но лишь на словах. Эти два явления часто понимались как специфические особенности грузинской культуры. Рабочая группа, которой Шеварднадзе в 2000 году поручил наметить стратегию борьбы с коррупцией в Грузии, констатировала, что "коррупция стала образом жизни в некоторых сферах деятельности. Коррупционный менталитет настолько глубоко укоренился в общественном сознании, что следует очень осторожно проводить грань между корнями национальной самобытности и традицией взяточничества"[2]. Рекомендации по борьбе с коррупцией оставались только на бумаге; кроме того, в них не учитывались реальные связи между правительственными чиновниками, бизнесменами и преступниками, создавшими коррупционные пирамиды. Эта чисто словесная кампания была вполне в духе противоречивой политики режима, балансировавшего между сторонниками реформ (в основном молодыми политиками и служащими), с одной стороны, и членами бывшей коммунистической номенклатуры — с другой. В последние годы правления Шеварднадзе государство было не в состоянии исключить применение силы в спорах между верующими. Например, Василий Мкалавишвили, бывший православный священник, лишенный духовного сана, совершал насильственные действия по отношению к религиозным меньшинствам — и не нес за это никакого наказания.

Неудивительно, что подобные уродливые явления в жизни грузинского общества сказались и на оборонной политике, и на ходе военной реформы. В связи с этим следует упомянуть и непоследовательность внешней политики, и недостаточное ассигнование средств на оборону, и разгул коррупции. Так и не были четко сформулированы стратегические цели, как не была разработана и общая концепция национальной безопасности. Интеграция в евроатлантическое пространство часто провозглашалась главным приоритетом грузинской внешней полити-

[2] National Anti-corruption Strategy Group. *Saqatvelos erovnuli antikorufciuli programis dziritadi mimartulebebi* (опубликовано частным издательством, 31 октября 2000 г.), с. 9. (Группа была создана президентом.)

ки[3], но грузинская политическая элита не исключала и пророссийский стратегический альянс. Взаимоотношения между гражданскими и военными были недемократичными. Недофинансирование осложнялось нецелевым использованием имевшихся скудных ресурсов. Задолженность по зарплате работникам структур безопасности и военным составляла внушительную сумму, большинство военных и военизированных структур не были эффективно интегрированы и поставлены под гражданский контроль. Существующее законодательство, хотя и прогрессивное, не было последовательным и проработанным в деталях. В целом "силовые" министерства не пользовались доверием в стране.

В конце концов все эти недочеты привели к падению правительства Шеварднадзе в ноябре 2003 года. Новое правительство во главе с президентом Михаилом Саакашвили провозгласило твердую решимость пресечь коррупцию и искоренить организованную преступность. На авансцене грузинской политической жизни оказались интеллектуалы западного образца, которые признают важность глобализации и придерживаются постмодернистских политических взглядов, осознавая опасность национализма, отказываясь от идей строительства унитарного государства и от монопольного доминирования государственных актеров на международной арене. Новое руководство объявило крестовый поход против коррупции и нецелевого использования государственных средств и заключило под стражу целый ряд бывших высокопоставленных государственных чиновников.

В январе 2005 года воинственный священник Мкалавишвили был приговорен к шести годам тюремного заключения[4].

И все же курс, взятый новым руководством Грузии, не во всем соответствовал провозглашенному им намерению ускорить интеграцию страны в евроатлантическое сообщество[5]. Новая элита все еще старается совместить традиционные националис-

[3] В конце 1990-х годов Шеварднадзе выступил со своим знаменитым заявлением о том, что к 2005 году Грузия будет стучать в двери НАТО. См. *Свободная Грузия*, 26 октября 1999 года.

[4] IWPR Caucasus Reporting Service, no. 272, February 3, 2005, http://www.iwpr.net/home_index_new.html.

[5] Этот курс был провозглашен с самого начала становления современной государственности Грузии. Первый президент Звиад Гамсахурдиа отметил в своей программе, что оборонная доктрина Грузии будет ориен-

тические настроения с либеральными и демократическими императивами. Призывая к культурному многообразию, децентрализации, интеграции в сообщество наций и коллективной безопасности, новое руководство на практике не отказывается от ставки на централизм и запаздывает с дележом властных полномочий с региональными и местными органами самоуправления. Для того чтобы добиться успеха, новому режиму следует покончить с зависимостью реформы системы правления и оборонного строительства от волевых решений отдельных лидеров и поставить ее на более широкую основу.

Новое грузинское руководство достаточно четко определило задачи борьбы с коррупцией и организованной преступностью. Оно поддержало предложение о создании новых групп содействия реформе и консультативных советов граждан в рамках учреждений безопасности и оборонных структур. Некоторые из этих групп приступили к составлению практических рекомендаций. Появилась надежда, что антикоррупционные мероприятия, которые при Шеварднадзе не шли дальше благих намерений, наконец-то будут проводиться в жизнь. Но все-таки следует более четко сформулировать законы и стратегический курс, которыми должны руководствоваться ведомства по безопасности, определить структуру и задачи этих ведомств и, наконец, составить правила их внутреннего распорядка.

Неурегулированные межэтнические конфликты также создают препятствия для проведения оборонной реформы. Эти конфликты и возможность возобновления вооруженных столкновений отнюдь не способствуют успешной перестройке вооруженных сил Грузии. Буквально через несколько месяцев после прихода к власти новое руководство столкнулось с проблемой растущей напряженности вокруг Южной Осетии, которая привела к переброске войск МВД в зону конфликта и помешала проведению реформ, планировавшихся новым министром внутренних дел.

В данной главе анализируются причины многолетней несостоятельности политики Грузии в области укрепления ее обороноспособности и безопасности, а также задачи, стоящие перед

тирована на поддержку европейской системы безопасности в рамках осуществления его цели — превратить Грузию в мост между Востоком и Западом. См. *Sakartvelos Respublica*, no. 253, December 27, 1991.

новым руководством[6]. Она состоит из четырех разделов. В первом рассматриваются различные этапы строительства грузинской армии — с конца 1980-х годов до "революции роз" 2003 года, вскрываются системные недостатки процесса и подоплека серии драматических событий в военно-политической сфере. Во втором анализируется проблема контроля над вооруженными силами со стороны гражданского общества, в том числе взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, вопросы оборонного бюджета и коррупции в военной среде. В третьем говорится о проблемах, связанных с разработкой концепции национальной безопасности. Завершает главу четвертый раздел, в котором анализируются новые направления оборонной политики и военной реформы после "революции роз".

[6] В этой главе используются данные предшествующих работ по вопросам безопасности и взаимоотношений между армией и гражданским населением. См. *David Darchiashvili*. Georgia: The Search for the State Security. — Caucasus Working Papers (Stanford, CA: Center for International Security and Cooperation, 1997), http://cisac.stanford.edu/publications/10255/; *David Darchiashvili*. Trends of Strategic Thinking in Georgia: Achievements, Problems, and Prospects, in *Gary K.Bertsch, Cassady Graft, Scott A. Jones and Michael Beck, eds*. Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia (Routledge: New York, 2000), pp. 66-74; *David Darchiashvili and Tamara Pataraia*. Return to Europe? Some Aspects of the Security Orientation of Georgia. — *Österreichische Militarische Zeitschrift*, no. 1 (2001), pp. 43-55; см. также мою книгу, опубликованную на грузинском языке, о национальной безопасности Грузии и гражданско-военных взаимоотношениях в Грузии в 1990—2000 годах: Politikosebi, jariskacebi, moqalaqeni: saqartvelos erovnuli usaprtkhoebisa da samkhedro-samokhalakho urtiertobebis analizi (Tbilisi: Tbilisis sakhelmtsipo universitetis gamomcemloba, 2000), http://www.cipdd.org/en/archive.shtml?lang=eng&detail=1&id=3; *David Darchiashvili*. Power Structures in Georgia. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Discussion Paper no. 5 (Printinfo: Yerevan, Armenia, 2003); *David Darchiashvili*. Georgian Security Problems and Policies, in *Dov Lynch, ed*. The South Caucasus, A Challenge for the EU. Chaillot Papers, no. 65 (December 2003), p. 107-128, http://www.iss-eu.org/public/content/chaile.html; кроме того, я был главным редактором журнала *The Army and Society in Georgia,* издаваемого в 1996—2000 годах. С выпусками за период с 1998 по 2001 год можно ознакомиться по адресу: http://www.cipdd./org/en/publication.shtml?cat_id=6.

ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ ГРУЗИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР

За свою многовековую историю Грузия так и не накопила значительного опыта формирования национальных регулярных вооруженных сил. За короткий период независимости после большевистской революции (1918—1921 гг.) Грузия создала регулярные воинские подразделения общей численностью в 20—25 тысяч штыков и отряды Народной гвардии (милиции). В то время в Грузии имелся достаточно многочисленный офицерский корпус, укомплектованный военнослужащими-дворянами, служившими еще в царской армии. Недоверие, царившее между офицерами и социал-демократическим правительством, создавало много препятствий к созданию полноценной дисциплинированной армии; грузинские воинские подразделения были плохо снабжены, и их дисциплина была низкой. Эксперимент продолжался до 1921 года, когда грузинские войска были разгромлены вторгшейся в страну большевистской армией.

После советизации Москва несколько раз разрешала Грузии создавать национальные вооруженные формирования, которые, однако, не были адекватной заменой подлинной национальной армии. Всякое движение в этом направлении было окончательно заблокировано после того, как в 1956 году Хрущев запретил создание любых национальных частей в Советской Армии.

Первая фаза строительства новой грузинской армии началась на фоне подъема движения за независимость Грузии и распада Советского Союза. Первые грузинские вооруженные формирования, созданные антисоветскими политическими группами для разрешения возникающих межнациональных конфликтов, возникли в конце 1980-х годов и действовали тогда нелегально. К концу девяностых, когда в результате первых многопартийных выборов к власти пришел блок "Круглый стол" Звиада Гамсахурдиа, численность этих формирований составляла примерно 6 тысяч бойцов[7]. Эта цифра наверняка завышена, так как во всех боевых операциях в то время участвовало не более нескольких сотен бойцов. Указанные формирования были организованы и

[7] Вооруженные и военизированные формирования в СССР//Москва: Российско-американский центр международных и военно-политических исследований, 1991. С. 8—9.

действовали под руководством грузинских офицеров, служивших в Советской Армии, гражданских активистов и людей с криминальным прошлым.

В таких условиях вопрос о подчиненности этих формирований политической власти оставался открытым. Поскольку они не имели правового статуса, вопрос о контроле за ними со стороны советской власти был неуместен, а антисоветские политические лидеры, которые могли бы составить политическую альтернативу, вечно враждовали друг с другом. Вот почему у формирований не было единой командной структуры. Вооруженные формирования представляли собой автономные боевые единицы, выполнявшие разные военно-политические задачи и подчинявшиеся только своему непосредственному начальнику. В некоторых случаях они объединялись с антисоветскими политическими организациями, не уступавшими им по численности. Крупнейшее из этих вооруженных формирований — "Мхедриони" — сохраняло верность только своему создателю Джабе Иоселиани, профессору искусствоведения и известному преступному авторитету. Оно состояло в основном из молодых городских "крепких парней" и выходцев из интеллигентных семей, ненавидевших Гамсахурдиа, который к 1990 году уже становился самым популярным антисоветским национальным лидером. Им не нравились его авторитарный стиль руководства и популистский национализм, не вызывавший симпатии в околокриминальных кругах и в городской культурной среде; им претила его чрезмерная ориентация на жителей провинции и окраин Тбилиси, которых многие "мхедрионовцы" считали социально и культурно чуждыми. Они не могли ему простить, что, будучи в 1970-е годы арестован за антисоветскую деятельность, он публично "раскаялся" и предал других диссидентов.

Иоселиани нашел общий язык с последним грузинским коммунистическим лидером Гиви Гумбаридзе, который сам шел на сближение с растущим национальным движением. В результате Иоселиани и "Мхедриони" получили разрешение зарегистрировать так называемый Корпус спасения как альтернативную военную структуру, предназначенную для оказания помощи правительству в борьбе со стихийными бедствиями. Кроме того, существовало вооруженное крыло Общества Мераба Коставы во главе с Важей Адамия — деятелем, преданным Гамсахурдиа. Две другие организации — "Легион грузинских соколов" и "Имеди" (военное крыло Народного фронта) — придерживались относи-

тельного нейтралитета в конфликте между Гамсахурдиа и Иоселиани, но подгруппы внутри этих различных организаций отличались крайним непостоянством. Например, часть членов "Имеди" позже перешла на сторону "Мхедриони", а Гия Каркарашвили, первоначально связанный с "Мхедриони", создал отдельную группу под названием "Белый орел"[8]. Большинство боевых операций, проведенных этими формированиями, произошло в период первых стычек между националистами, представляющими грузин и этнические меньшинства. С военной точки зрения эти формирования были незначительными, плохо организованными и ограничивались небольшим количеством бойцов.

В октябре 1990 года, после первых многопартийных выборов и победы антикоммунистического "Круглого стола", начался новый этап строительства грузинских вооруженных сил. Новое правительство создало Национальную гвардию. Название, задачи и подчиненность министерству внутренних дел отражали военизированный, околовоенный характер этой структуры. Ее обязанности заключались в охране общественного порядка и целостности государства[9]. Маскировка под жандармерию служила двум целям. Во-первых, Грузия все еще входила в состав Советского Союза, и новая элита опасалась вести себя слишком независимо, чтобы не вызвать гнев Москвы. Создание военизированного органа казалось менее провокационным, чем формирование национальной армии. Во-вторых, грузинское правительство столкнулось с угрозой усиливающегося сепаратистского движения в автономных районах Южной Осетии и Абхазии. Для борьбы с этими движениями требовались военизированные отряды, в то время как внешняя оборона оставалась задачей центрального советского правительства[10].

Ясно, что на самом деле грузинские лидеры считали Национальную гвардию ядром будущей национальной армии. Они не скрывали своего намерения рано или поздно добиться национальной независимости и преподносили гвардейцев как защитников отечества, что определяло порядок подбора кадров для Национальной гвардии и их подготовки. Срок обязательной службы в Национальной гвардии составлял два года. Всем со-

[8] Все эти сведения были получены в 1995—1999 годах в ходе личных бесед с политиками и бывшими бойцами.

[9] *Sakartvelos Uzenaesi Sabchos Utskebani*, no. 12, 1990.

[10] *Akhali Sakartvelo*, November 15, 1990.

зданным ранее военизированным отрядам предлагалось либо вступить в нее, либо расформироваться. Весной 1991 года численность гвардии составляла 12 тысяч человек. Молодые люди охотно вступали в гвардию, что свидетельствует о том, что общество не рассматривало ее как обычную полицейскую структуру. Многие советские офицеры грузинского происхождения вступили в Национальную гвардию. В нее влились такие части, как "Белый орел" и "Имеди". Организация "Мхедриони", которая отказалась примириться с правительством Гамсахурдиа, была запрещена, и многие ее члены оказались за решеткой.

Тем временем в Грузии все еще оставались крупные части Советской Армии. В определенных условиях они, возможно, могли бы сыграть некоторую роль в создании национальной армии, как это произошло в Украине и Беларуси. Однако в Грузии это было невозможно. Во-первых, численность грузинских офицеров в советских воинских частях была минимальной, главным образом потому, что в последние годы существования Советского Союза военная карьера потеряла свой престиж в глазах грузин. В 1978—1979 годах из 700 курсантов Тбилисского артиллерийского училища (единственного военного учебного заведения в советской Грузии) лишь 20 были грузинами[11]. По словам одного грузинского генерала, на момент распада Советского Союза грузины занимали 72-е место среди советских национальностей по количеству армейских офицеров на тысячу граждан. Частично по этой причине, а также в условиях нарастания националистических настроений в грузинском обществе советские войска рассматривались как оккупационные. Одним из главных требований правительства Гамсахурдиа был их вывод, после чего их действительно начали медленно выводить из республики, но в 1993 году процесс был остановлен, и от 15 до 25 тысяч военнослужащих бывшей Советской Армии оставались в Грузии. Этот контингент был преобразован в Группу российских войск в Закавказье.

Третий этап реорганизации грузинской армии начался после принятия в апреле 1991 года Декларации независимости и избрания Гамсахурдиа президентом республики. Повысив свой статус от председателя парламента до президента, Гамсахурдиа попытался избавиться от влиятельных военно-гражданских ба-

[11] Бывшие выпускники Тбилисского артиллерийского училища в интервью с автором, декабрь 1996 года.

ронов и установить личный контроль над вооруженными силами. Президентский указ от 19 августа 1991 года понизил статус Национальной гвардии до уровня полицейского подразделения и упразднил пост командира гвардии. Этот шаг совпал с требованиями недолговечного Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП), в августе 1991 года попытавшегося осуществить государственный переворот в Москве, ликвидировать несоветские армейские формирования. В какой-то степени Гамсахурдиа в данном случае действовал из страха перед возмездием со стороны Москвы в случае его неповиновения (что подорвало его популярность в грузинских националистических кругах), но он также воспользовался требованиями ГКЧП как предлогом, чтобы избавиться от независимого руководства Национальной гвардии. 9 сентября 1991 года, после провала попытки путча в Москве и обретения независимости самой Россией, Гамсахурдиа приказал создать министерство обороны. Гвардия была восстановлена до своего прежнего статуса, но подчинена непосредственно президенту, в то время как министерству обороны было поручено осуществлять ее материально-техническое обеспечение[12]. В то же время новые формирования министерства внутренних дел взяли на себя полицейские функции гвардии.

Все эти действия следует рассматривать в конкретном контексте того времени. Переходный период от советской власти к независимости закончился, советские законы и порядки перестали распространяться на Грузию. Однако процесс строительства нового государства и новой армии протекал далеко не гладко: в конце концов вспыхнуло вооруженное восстание, вынудившее Гамсахурдиа уйти с политической арены. Одной из многих причин такого поворота событий стала несостоятельность Гамсахурдиа в военной сфере. Нерешительность руководства в подходе к решению проблемы Национальной гвардии во многом сказалась на ходе военной реформы. Гвардейцы не простили президенту указ от 19 августа, которым он понизил их статус, что зимой 1991 года дало толчок к вооруженному восстанию.

Существуют и другие причины неразберихи во взаимоотношениях между гражданскими и военными в Грузии. Начнем с того, что многие военизированные отряды так и не были интегрированы в Национальную гвардию. Общество Мераба Коста-

[12] Генерал-майор Гурам Николаишвили в интервью с автором, октябрь 1996 года.

вы, поддерживавшее Гамсахурдиа, оставалось вооруженным и автономным. Его лидер Важа Адамия стал председателем парламентской комиссии по обороне, безопасности и защите правопорядка. Адамия был руководителем партии, командиром подразделения и законодателем в одном лице. То же можно сказать и о Тенгизе Китовани. Он был одновременно депутатом парламента, главой правительственной комиссии по обороне и командующим Национальной гвардией. Эта должность Китовани превращала подчиненность гвардии министерству внутренних дел в пустую формальность. Он "воспитывал" офицеров гвардии, в большинстве своем добровольцев из гражданской среды, не посвященных в тонкости современной армейской этики, в духе личной преданности. Под маркой формальной субординации в грузинских вооруженных силах царила кланово-феодальная атмосфера. Заявленная преданность родине никогда не превращалась в преданность ее государственным учреждениям.

Увольнение Адамия и Китовани с занимаемых ими должностей в августе 1991 года объединило этих двух военных деятелей, которые прежде недолюбливали друг друга, в борьбе против Гамсахурдиа. В декабре 1991 года, после вооруженного столкновения в столице между их сторонниками и людьми Гамсахурдиа, к ним присоединилась возрожденная "Мхедриони". Ситуация осложнялась тем, что все стороны старались заручиться военной поддержкой России: некоторые — на высоком политическом уровне, другие — на уровне командиров советских войсковых подразделений, дислоцированных в республике. Русские, конечно же, симпатизировали повстанцам, хотя и с известной долей осторожности: националистическая риторика Гамсахурдиа сослужила ему плохую службу во взаимоотношениях с Россией.

На период с 1992 по 1993 год приходится четвертая стадия строительства грузинских вооруженных сил. Этот период был наиболее хаотичным и конфликтным в новейшей истории Грузии. Вооруженные силы формировались бессистемно, без опоры на какие-либо основополагающие концептуальные установки[13]. На бумаге все выглядело более или менее гладко, но фактически ситуация была крайне неустойчивой. После падения режима Гамсахурдиа в январе 1992 года военный совет взял

[13] *Richard Wolff*. The Armed Forces of Georgia — An Update. — *Jane's Intelligence Review, Europe*, vol. 6, no. 12 (December 1994), pp. 559-561.

на себя всю полноту власти, но лишь на короткое время. Через пару месяцев к власти пришел Государственный Совет во главе с Эдуардом Шеварднадзе, незадолго до того приглашенным из России. Шеварднадзе приступил к созданию министерства обороны практически с нуля. Началось формирование армейских корпусов, и первая настоящая боевая единица — 11-я армейская бригада — возникла в апреле 1992 года. В то лето российские военные передали немалое количество обычного вооружения, хранившегося на складах в Грузии, новому грузинскому министерству обороны. В том же году были созданы пограничные войска, а Национальную гвардию переименовали в корпус быстрого реагирования и подчинили министерству обороны. Управление внутренними войсками осталось за министерством внутренних дел. В 1993 году правительство занялось "Мхедриони" и предприняло попытку воссоздания независимого Корпуса спасения и придания ему некоторых подразделений "Мхедриони"; остальные ее подразделения должны были влиться в вооруженные силы.

На самом деле и Национальная гвардия, и "Мхедриони" сохранили свою независимость. Иоселиани, который осенью 1992 года стал членом парламента и заместителем председателя Национального совета по безопасности и обороне[14], оставался бессменным командующим "Мхедриони". Гия Каркарашвили, который постепенно вытеснил Китовани с поста командующего Национальной гвардией, стал единственным авторитетом для гвардейцев. В мае 1993 года Каркарашвили заменил впавшего в немилость у Шеварднадзе Китовани на посту министра обороны. Каркарашвили стремился к единству вооруженных сил. В новом положении о министерстве обороны, принятом в мае 1993 года, ни словом не упоминается ни корпус быстрого реагирования, ни Национальная гвардия: батальоны этих соединений были введены в состав 11-й армейской бригады; формирование 1-го и 2-го армейских корпусов было ускорено. Тем не менее "Мхедриони" дистанцировалась от этого процесса.

В период конфликта с Абхазией (конец 1992 г. — 1993 г.) в организационной структуре и командном составе вооруженных сил Грузии не произошло существенных изменений. Батальоны оставались неукомплектованными и насчитывали не более не-

[14] Этот орган был переименован в Совет национальной безопасности в 1995 году, после принятия новой Конституции.

скольких десятков человек. В некоторых случаях бойцы сами избирали себе командиров. Многие даже не знали, к какому корпусу или части они приписаны. Некоторые подразделения вообще состояли из тбилисских соседских "братств". Иногда у них были официальные наименования, иногда нет. Рядовые и младшие офицеры являлись на место службы, когда им вздумается. Зачастую они самовольно переходили из части в часть. Самому министру обороны порой приходилось действовать в качестве полевого командира. Несмотря на то что Национальная гвардия не упоминалась в положении от мая 1993 года, один из высокопоставленных гвардейских офицеров вспоминает, что она не прекратила своего существования[15]. В октябре 1993 года она была официально восстановлена по распоряжению Шеварднадзе.

Армейские офицеры были вояками, не признававшими руководства со стороны гражданских лиц. Парламентского контроля над армией на практике не существовало. Будучи министром обороны, Китовани несколько раз позволил себе оспорить указания Шеварднадзе по вопросам обороны и заметить, что главе государства следует заниматься внешней политикой. На одной из пресс-конференций Китовани заявил, что решать, кому быть министром обороны, следует "народу" и армии, а не Шеварднадзе и парламенту.

Кроме полуавтономных формирований существовали вооруженные группировки, которые открыто выступали против Шеварднадзе и оставались верны свергнутому президенту Гамсахурдиа. Несколько раз им удавалось установить контроль над частью Западной Грузии и прервать связь Тбилиси с правительственными войсками, дислоцированными в Абхазии. В тот же период аджарский лидер Аслан Абашидзе приступил к формированию собственных отрядов.

В отличие от Гамсахурдиа Шеварднадзе смог установить хоть какой-то контроль над сложной политической и военной ситуацией в Грузии. Это стало возможным благодаря его личному влиянию — почти все главные действующие лица того периода верили, что ему удастся получить международную поддержку. Кроме того, он действовал по древнему принципу "разделяй

[15] Об этом, в частности, говорил майор Коба Ликликадзе, бывший начальник пресс-центра министерства обороны Грузии, в беседе с автором 27 сентября 1999 года.

и властвуй" и подавлял самовольных командиров поодиночке, не давая им сплотиться. Иногда Шеварднадзе даже пытался достичь взаимопонимания со сторонниками Гамсахурдиа. Но постепенно ему удалось избавиться от Китовани, Иоселиани и других, менее известных, лидеров вооруженных группировок. Он умело пользовался иностранной помощью и международной поддержкой, которую Гамсахурдиа так и не удалось получить, и в конечном счете добился своей цели — укрепил личную власть.

Период с 1994 по 1995 год оказался решающим в этом отношении. На него пришелся пятый этап создания грузинских вооруженных сил. После того как в сентябре 1993 года Грузия потерпела поражение в Абхазии, в октябре того же года Шеварднадзе согласился вступить в Содружество Независимых Государств (СНГ) и узаконил присутствие российских войск на грузинской территории. Он предпринял этот шаг, чтобы заручиться поддержкой России в борьбе против сторонников Гамсахурдиа, которые, воспользовавшись поражением в Абхазии, захватили несколько районов Западной Грузии. Люди, которым благоволила Москва, заняли руководящие посты в ключевых министерствах Грузии — внутренних дел, безопасности, обороны. Такая политика способствовала ликвидации различных полулегальных вооруженных группировок и полевых командиров, националистические эксцессы и анархическое поведение которых угрожало центральной власти.

Новый министр безопасности, генерал Игорь Гиоргадзе, оказался особенно сильной фигурой и вскоре вызвал серьезные подозрения у Шеварднадзе. Ходили разговоры о том, что Гиоргадзе якобы занимался контрабандой оружия и сигарет из России и пользовался гораздо бóльшим доверием у российских гебистов и военных, чем Шеварднадзе, которого они считали виновником распада советской империи.

Конфликт между Шеварднадзе и Гиоргадзе обострился до открытой конфронтации в 1995 году. К тому времени Грузия уже приходила в себя после вооруженных беспорядков. Люди хотели мира, ждали перемен к лучшему в экономике, рассчитывали на помощь Запада. Гиоргадзе проиграл Шеварднадзе политически и не смог противостоять ему силой оружия. После нескольких лет господства боевиков грузины не хотели вождя в погонах. Кроме того, Гиоргадзе не удалось установить контроль и над бóльшей частью вооруженных сил. "Бригада особого назначения", которую он сформировал с помощью русских в 1994 году,

была обречена на поражение перед лицом других так называемых силовых структур[16], руководители которых преследовали собственные цели. Шеварднадзе оставался верен своей традиционной политике "размножения" силовых структур, сохраняя равновесие между ними. В 1995 году эта политика полностью оправдала себя: указанные структуры стали намного более упорядоченными и дисциплинированными, чем во время гражданских и этнических конфликтов 1992–1993 годов. В этих условиях Москва не могла открыто поддерживать попытку государственного переворота — это было бы неприемлемо для грузинской и международной общественности. России оставалось лишь пойти на разумное сотрудничество с Шеварднадзе.

После покушения на жизнь Шеварднадзе в августе 1995 года, следствие по которому так и не было завершено, президент Грузии обвинил Гиоргадзе и Иоселиани — руководителей сил, представлявших наибольшую угрозу для его личной власти, — в организации этого террористического акта. Полиция разоружила и разогнала "Мхедриони", оставив Иоселиани в полной изоляции. В сентябре 1995 года Гиоргадзе бежал с российской военной базы в Грузии в Москву, тем самым усиливая подозрения в своей причастности к покушению на жизнь Шеварднадзе с ведома Москвы. В то же время бегство Гиоргадзе из Грузии и арест Иоселиани создали условия для дальнейшего развития реформы систем обороны и безопасности. Теперь Шеварднадзе мог вести строительство армии в нужном ему направлении. Вокруг него не осталось ни одного политического или военного деятеля, достаточно влиятельного и мощного для того, чтобы оказать ему сопротивление.

Период с 1995 до весны 1998 года может считаться шестым этапом строительства национальной армии. До весны 1998 года грузинскими вооруженными силами командовал Вардико Надибаидзе — русский генерал грузинского происхождения, который ранее служил заместителем командующего российскими войсками, дислоцированными в Грузии. В 1994 году, когда он был назначен министром обороны Грузии, армия состояла из примерно 50 частей различной численности и разных родов войск,

[16] Термин "силовые структуры", применяемый в ряде постсоветских стран, означает армию, полицию, силы безопасности, погранвойска и некоторые другие вооруженные формирования. См. англоязычный журнал *Power Institutions in Post-Soviet Societies,* http://www.pipss.org.

насчитывавших в общей сложности 49 тысяч солдат и офицеров[17]. В то время призывы[18] в армию проводились от случая к случаю и в очень ограниченном масштабе, в результате чего армия и Национальная гвардия состояли по большей части из добровольцев. Многие солдаты и офицеры срочной службы редко показывались в своих частях. Из 49 тысяч человек, числившихся в грузинской армии, в казармах одновременно присутствовало лишь несколько тысяч.

При Надибаидзе армия была сокращена, а система призыва на военную службу упорядочена. Многим непрофессиональным офицерам пришлось покинуть армию; на командные посты назначались преимущественно генералы с опытом службы в советских вооруженных силах. К 1996 году новая система обрела более или менее законченный вид. Армейские корпуса были упразднены как излишняя бюрократическая прослойка между бригадами и верховным командованием. Вооруженные силы численностью в 30 тысяч человек, подчиненные министерству обороны, состояли из 7 бригад мотопехоты, смешанной флотской бригады, частей противовоздушной обороны и военно-воздушных сил, а также нескольких отдельных батальонов. Национальная гвардия осталась в составе министерства обороны[19] и сохранила свой статус в рамках одной из пехотных бригад.

Однако военные ресурсы правительства не ограничивались силами министерства обороны. В 1994 году пограничные войска были выведены из-под контроля министерства обороны. В том же году Шеварднадзе создал особую службу по государственной охране. В 1995 году особая штурмовая бригада министерства безопасности была передана министерству внутренних дел. Судя по ежегодному отчету вооруженных сил за 1997 год, общий списочный состав этих структур составлял 42 тысячи солдат и офицеров.

Закон, устанавливающий численность армии, был не единственным новым законодательным актом. Конституция, принятая в 1995 году, имела влияние на военную реформу, особенно в

[17] *Sarke*, October 18, 1995.

[18] Призыв на военную службу проводился в соответствии с Законом об обороне и всеобщей воинской обязанности, принятым в 1992 году. На практике этот закон далеко не всегда соблюдался.

[19] Сведения предоставлены автору членами парламентского комитета по обороне и безопасности в личных беседах, состоявшихся в октябре 1996 года.

смысле гражданского контроля над вооруженными силами. По новой Конституции в Грузии учреждалась президентская система правления, в рамках которой президент становился верховным главнокомандующим всеми вооруженными силами. После парламентских и президентских выборов 1995 года правительство приняло новые законы об обороне и всеобщей воинской обязанности, государственной тайне, парламентском надзоре, а также общий административный кодекс. Все это заложило основу для гражданского демократического контроля над вооруженными силами. В частности, парламентской группе доверия, созданной в 1998 году и состоявшей из трех членов парламента, был поручен надзор за осуществлением всех секретных программ, связанных с проблемами обороны и безопасности.

Седьмой этап новейшей истории вооруженных сил Грузии начался в 1998 году. Как отметил Джемал Гахокидзе, бывший министр безопасности, именно тогда правительство Грузии недвусмысленно избрало прозападную ориентацию грузинской внешней политики[20]. В том же году Совет Европы решил удовлетворить просьбу Грузии о членстве в этой организации, а западные нефтяные компании, правительства США и Турции в конце концов согласились проложить крупный нефтепровод через территорию Грузии. Ободренный растущим интересом Запада к Грузии и понимая, что он не может рассчитывать на поддержку России в деле возвращения отколовшихся регионов, президент Шеварднадзе решил выйти из Договора о коллективной безопасности СНГ с целью оказать давление на Москву в вопросе о военных базах и подтвердить готовность Грузии вступить в НАТО.

Несмотря на выраженное позже сомнение по поводу приверженности этой новой ориентации, смена ориентиров вынудила Грузию повышать качество своих вооруженных сил до западного уровня. В апреле 1998 года Надибаидзе был снят с поста министра обороны. Его сменил Давит Тевзадзе, бывший командир военизированного формирования. В тот же период Реваз Адамия, председатель комитета по обороне и безопасности, убедил президента создать Международный консультативный совет безопасности (МКСБ), откровенно скопированный с аналогичных учреждений стран Балтии. В 1999 году МКСБ выдал серию рекомендаций, в том числе по сокращению численности вооруженных сил, ликвидации дублирующих структур, созданию офи-

[20] *Akhali Taoba*, October 19, 1999.

циальной концепции национальной безопасности, подготовке "Белой книги" по обороне и назначению гражданского министра обороны. Одновременно американские специалисты начали оказывать помощь министерству обороны Грузии в создании структуры управления оборонными ресурсами и составлении проекта оборонного бюджета по западному образцу. Однако правительству не удалось осуществить эти реформы.

Глобальная война против терроризма, начатая Соединенными Штатами после 11 сентября 2001 года, своеобразно сказалась на грузинских вооруженных силах. По согласованию с реформистски настроенными грузинскими военными деятелями и политиками США запустили Программу обучения и оснащения вооруженных сил Грузии (ПООГ). В результате ее осуществления грузинская армия к концу 2003 года получила 4 профессиональных батальона, подготовленных для ведения антитеррористической и антиповстанческой войны. Это был последний и, вероятно, наиболее конкретный из непоследовательных шагов, предпринятых правительством Шеварднадзе по пути к военной реформе.

Тбилиси не удалось поставить все вооруженные силы, дислоцированные на территории Грузии, под свой контроль. Помимо Абхазии и Южной Осетии, чьи вооруженные силы не подчиняются грузинским властям, руководство Аджарии вплоть до весны 2004 года продолжало создавать свои боевые части. Ко времени "революции роз" войска аджарского лидера Аслана Абашидзе были оснащены примерно 20 танками и бронетранспортерами, а также вертолетами и сторожевыми катерами. В его подчинении были и спецподразделения общей численностью от 500 до 1000 человек. Шеварднадзе никак не удавалось проконтролировать действия Абашидзе и его сотрудничество с офицерами российской военной базы в Батуми. Более того, Тбилиси не удалось достичь договоренности с Москвой по двум последним российским базам, которые подлежали ликвидации в соответствии с соглашением, подписанным двумя странами в ноябре 1999 года на саммите Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Стамбуле. В начале 2004 года от 3 до 6 тысяч российских военнослужащих все еще находились на базах в Батуми и Ахалкалаки. Третьей военизированной силой, неподвластной грузинскому правительству, были партизанские и бандитские формирования в западной части страны (на границе абхазской конфликтной зоны) и в Панкисском ущелье. В 2002 году по настоянию США и России грузинские органы пра-

вопорядка осуществили спецоперацию в Панкиси. Тогда чеченские вооруженные отряды покинули ущелье, чтобы избежать столкновения с грузинскими войсками[21].

Обобщая вышесказанное, можно подытожить, что после 1994 года режиму Шеварднадзе удалось удалить вооруженных людей с улиц городов и повысить дисциплину в рядах грузинских воинских формирований. Что же касается осуществления назревших реформ, то здесь режим потерпел неудачу, что стало особенно очевидным в годы, предшествовавшие "революции роз". Эффективный оборонный истеблишмент так и не был создан, равно как и надлежащая система демократического гражданского контроля. Грузию все больше воспринимали как слабое, а то и несостоятельное государство.

Главная тема двух следующих разделов — две важные проблемы военной реформы, адекватного решения которых администрация Шеварднадзе не смогла добиться. Первая — установление гражданского контроля над вооруженными силами, вторая — разработка оборонной стратегии и стратегии обеспечения безопасности.

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ

"Я понимаю, зачем нужна полиция и как она работает, — как-то сказал Шеварднадзе одному из своих советников. — Но вот эти военные... Что они там замышляют в своих казармах?"[22] В этом — проявление крайнего недоверия Шеварднадзе к военным и отсутствие стремления наладить демократические взаимоотношения между гражданскими и военными. К 1995 году гражданский контроль над вооруженными силами оставался, по выражению Сэмюэля Хантингтона, "субъективным"[23]. Полити-

[21] Подробнее о российских базах в Грузии и конфликте с Россией по вопросу о присутствии чеченских боевиков в Панкисском ущелье см. главы Джабы Девдариани и Оксаны Антоненко в настоящем сборнике.

[22] Эту фразу в феврале 2003 года процитировал в конфиденциальной беседе со мной бывший высокопоставленный грузинский чиновник.

[23] *Samuel P. Huntington*. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations (New York: Vintage Books, 1964), pp. 162-192. Хантингтон исследует ситуации, в которых различные политические структуры выполняют параллельные надзорные функции, оставляя военным лазейку для влияния на политические решения.

ческая и правовая подчиненность вооруженных сил была неопределенной. Различные группировки в правительстве и различные политические фракции боролись за право руководить вооруженными силами, а вернее, использовать их в своих политических и личных интересах. Неясность с ведомственной подчиненностью оборонных структур была вызвана главным образом положениями Конституции 1995 года, по которой основные направления внутренней и внешней политики определяются парламентом, а президент направляет эту политику[24]. В грузинском языке трудно провести различие между глаголами "определять" и "направлять", и эта неясность позволяет склонить чашу весов в пользу личной харизмы и влиятельности в противовес институциональным рамкам. Или другой пример: согласно статье 98 Конституции Грузии, структура вооруженных сил определяется президентом, а их численность — парламентом. Таким образом, если президент и парламент не достигали согласия по составу армии, найти компромиссное решение было непросто. Как может президент структурировать войска, не будучи уверенным в том, что парламент предоставит необходимые кадры и вооружение?

Более того, законы, принимаемые парламентом, в некоторых случаях противоречили Конституции Грузии. Например, статья 78 Конституции запрещала слияние вооруженных сил, сил безопасности и полиции. Однако по закону об обороне 1997 года войска министерства внутренних дел становились частью вооруженных сил. А по закону о внутренних войсках их командующий отвечал за координацию действий местной полиции в чрезвычайных ситуациях[25]. Положение о государственной тайне также свидетельствовало о противоречивости грузинских законов. Относительно либеральный общий административный кодекс предусматривал засекречивание только информации, касающейся оперативных планов, определенных операций и их участников. Однако список государственных тайн, на которые распространяется соответствующий закон, включает в себя информацию о строительстве и организации вооруженных сил и о создании армейских подразделений, а также о численности войск, вооружений и об их распределении между воинскими частями[26].

[24] Конституция Грузии, статьи 48, 69.

[25] Закон о внутренних войсках, 30 апреля 1998 года.

[26] *Sakartvelos Respublika*, February 4, 1997.

Противоречия на этом не заканчиваются. Некоторые законы в случае своего претворения в жизнь создали бы барьер между президентом и парламентом, а другие резко ограничили бы возможность достижения мирового уровня прозрачности и демократической отчетности. Законы о государственной тайне исключали проведение парламентских дебатов об оборонных расходах. На деле такие дебаты все-таки состоялись, хотя и были проведены крайне непрофессионально и по ограниченному объему информации. Депутаты не знали подробностей конкретных статей бюджета, а тем более незаявленных внебюджетных доходов и расходов военных. Симптоматично, что председатель комитета по обороне и безопасности, который также возглавлял парламентскую группу доверия, имеющую доступ к государственным тайнам, в марте 2000 года жаловался, что ему недоступна текущая информация о финансах министерства обороны[27].

В каждом из указанных случаев имело место нарушение закона. Политики, журналисты и представители неправительственных организаций (НПО) могли без проблем приходить в армейские части и получать информацию об их численности и структуре, поскольку лишь немногие офицеры выполняли требование о неразглашении государственных тайн, включенных в вышеупомянутый список. С другой стороны, министерство обороны не выполнило своего правового обязательства предоставлять группе доверия точные сведения о бюджетных ассигнованиях и расходах. Более того, министерство обороны реализовало неиспользуемое имущество и заработало на этой сделке внебюджетные деньги, но ни выручка, ни подробный отчет о расходах этих средств парламенту представлены не были. Суть проблемы, конечно, в том, что министерство обороны, как и все правительство Шеварднадзе, было подвержено коррупции, но Шеварднадзе мог иметь лишь самое общее представление о масштабе этого явления. Иногда Контрольная палата, в обязанности которой входило проведение аудита расходов, проверяла отчетность министерства обороны и выявляла нецелевое использование средств на сумму, превышающую сотни тысяч долларов. В частности, в 1999 году министерство выполнило лишь 66 процентов

[27] Семинар по взаимоотношениям между гражданскими и военными, организованный комитетом парламента Грузии по обороне и безопасности 21 марта 2000 года.

своих обязательств по выплатам денежного довольствия — и в то же время перерасходовало командировочные сметы на 42 процента[28]. Никто не был наказан, так как чиновники министерства обороны обвиняли казначейство в несвоевременном предоставлении средств на учения и заграничные командировки или в том, что оно не перевело средства, выделенные министерству обороны, вынудив его пойти на неплановое расходование фондов, предназначенных для других, более срочных целей. Несанкционированные расходы — это лишь одна из финансовых проблем оборонного сектора. Даже после того как в 1993 году Грузия потерпела поражение в Абхазии, военная экономика, в немалой степени криминализированная, в основном сохранилась. Партизаны и преступные элементы продолжали заниматься вымогательством и контрабандой, зачастую не без помощи правоохранительных органов. После 1995 года это стало делать труднее, и кадровым военным пришлось изыскивать новые нелегальные источники доходов. На правительственных слушаниях в сентябре 2001 года секретарь совета по координации антикоррупционной политики заявил, что все "властные структуры" оказались вовлеченными в различные формы коррупции и "крышевания"[29]. Наконец-то Шеварднадзе был вынужден приступить к борьбе с широкомасштабной коррупцией в правительстве и с коррумпированной элитой, считавшей себя неприкосновенной.

Эта борьба, однако, не пошла дальше деклараций. Самые высокопоставленные чиновники министерства обороны продолжали совершать незаконные сделки с коммерческими фирмами, отвечавшими за материально-техническое снабжение армии. Во время пребывания Надибаидзе на посту министра обороны (1994—1998 гг.) заключение армией договоров о снабжении с организациями, в которых работали родственники генералов, командующих разными родами войск, было обычным делом. Чиновники оборонки обманным путем получали деньги на приобретение оружия, которое уже давно было размещено на складах. Репутация министерства финансов также была далеко не безупречна. Его чиновники получали вознаграждение за каж-

[28] Saqartvelos kontrolis palatis angarishi 1999 wlis saxelmtsipo biujetis shesrulebis shesaxeb (Тбилиси: неопубликованный вариант, полученный из департамента парламентских исследований, 2000), с. 44—45.

[29] *Sakartvelos Respublika*, September 6, 2001.

дое существенное бюджетное ассигнование министерству обороны[30].

Давит Тевзадзе, назначенный на должность министра обороны весной 1998 года, вначале попробовал бороться с коррупцией по западным рекомендациям, но безуспешно. Во время его пребывания на этом посту — с 1998 года по 2003 год включительно — старая практика продолжалась. Грузинское министерство обороны продолжало закупать вооружение с российских военных складов без всякого документального оформления и отчетности. В результате таких сделок могли быть сэкономлены средства, но никакого контроля над денежными потоками не осуществлялось. Грузинских армейских офицеров частенько уличали в нелегальной перепродаже оружия. Как и прежде, офицеры за взятки отпускали солдат срочной службы домой. Командиры частей выписывали продовольствие и одежду на так называемые "мертвые души". Николоз Джанджгава — командующий сухопутными силами, назначенный на этот пост весной 2001 года и вскоре уволенный, — позднее заявил, что из 20 тысяч военнослужащих, занесенных в списочный состав министерства обороны, реально существовало менее 10 тысяч[31]. Офицерам и рядовым денежное довольствие не выплачивалось месяцами, и многие из них были вынуждены зарабатывать на жизнь в качестве охранников в ночных клубах. После отставки министра в 2004 году один из сослуживцев Тевзадзе рассказывал, что для обеспечения военнослужащих продовольствием была создана так называемая черная касса[32].

Коррупции способствовало непродуманное распределение средств из государственного бюджета. На 2000 год министерству обороны было ассигновано 42 млн. лари (21 млн. долл. США), но спустя пару месяцев даже эта скромная сумма была урезана. В этих стесненных финансовых обстоятельствах попытки Запада провести реформу сектора безопасности были заведомо бесполезными. По замечанию одного иностранного эксперта, хроническая изменчивость бюджетных параметров вызывала

[30] По материалам конфиденциальных бесед автора с чиновниками министерства обороны Грузии, 1998–2004 годы.

[31] По материалам интервью, взятого автором у полковника Николоза Джанджгавы в июне 2001 года.

[32] По материалам конфиденциального интервью, данному автору чиновником министерства обороны в феврале 2004 года.

сомнения в определенности задач, поставленных правительством перед армией, и делала долгосрочное бюджетное планирование невозможным[33].

Сам Шеварднадзе создавал лишь видимость борьбы с коррупцией. Военных и гражданских чиновников наказывали и награждали только по принципу их личной преданности президенту. Однако коррупционные "сети преданности" не могли охватить всех офицеров, и к концу своего правления Шеварднадзе вдруг обнаружил, что военные вышли из-под его контроля. В мае 2001 года батальон Национальной гвардии взбунтовался против ненормальных условий службы; к нему присоединилась группа преступников и отставных военных. Окруженные верными президенту войсками, бунтовщики вскоре сдались, но лишь после напряженных переговоров с участием президента. Ни один из них не был наказан: Шеварднадзе понимал, что в условиях растущего недовольства народа его неэффективной социально-экономической политикой вооруженные люди требуют деликатного обращения.

Многие направления военной политики и политики в области национальной безопасности определялись исполнительной властью, что резко ограничивало роль парламента в решении вопросов, связанных с безопасностью страны. Президент оставил за собой исключительное право вносить изменения в ежегодный бюджет. Парламенту оставалось либо принять его предложения, либо отвергнуть проект бюджета в целом. Парламент не оказывал серьезного сопротивления — Шеварднадзе всегда мог рассчитывать на поддержку большинства его членов. Но даже если бы парламент заупрямился, ему не удалось бы заставить президента сменить курс. По грузинским законам, в случае возникновения тупиковой ситуации в споре между исполнительной и законодательной ветвями власти по поводу бюджета, правительство могло применить параметры бюджета предыдущего года. Данная ситуация во многом лишала парламент возможности осуществлять бюджетный контроль оборонного сектора, что является основным видом парламентского контроля в условиях демократии.

[33] Цитата из интервью, данного автору представителем германских вооруженных сил в августе 2000 года.

Слабость парламента стала особенно очевидной при принятии бюджета на 2002 год[34]. В данном случае министерство обороны попыталось перейти на так называемое программное бюджетирование и спланировать бюджетные ассигнования по отдельным крупным структурным компонентам. Впервые официальная оборонная часть проекта была разделена на три части по натовскому образцу: кадровый состав, боеготовность и капиталовложения. Эти усовершенствования оставили без ответа ключевые вопросы: в чем смысл такого распределения ассигнований? Каковы могут быть финансовые последствия предлагаемого сокращения вооруженных сил? Парламентский комитет по обороне все-таки одобрил проект как шаг вперед к совершенствованию процесса составления бюджета. Однако министерство обороны отказалось согласовать свое бюджетное предложение с министерством финансов, которое хотело сократить сумму, запрашиваемую министерством обороны, с 71 до 38 млн. лари. Парламенту такое сокращение показалось чрезмерным, но министерство финансов стояло на своем. Наконец, в январе 2002 года парламент все-таки утвердил проект госбюджета, предусматривающий сокращение расходов на оборону, но сделал это без дальнейшего рассмотрения. Ни министерство финансов, ни министерство обороны не уточнили, как перераспределять окончательно утвержденные бюджетные средства по вышеуказанным натовским стандартам. Парламент упустил еще одну возможность укрепить гражданский контроль над военной сферой.

Вообще, парламентский контроль за деятельностью ведомств обороны, национальной безопасности и внутренних дел был малоэффективным. Конституция страны и парламентское законодательство гарантировали подотчетность соответствующих министров парламенту, но не устанавливали парламентский надзор за деятельностью автономных армейских структур, таких как особая государственная охранная служба и погранвойска. Руководители этих структур назначались и смещались президентом без согласования с парламентом. Более того, вынесение вотума недоверия президенту или министрам законодательством не предусматривалось. Теоретически высокопоставленного государственного чиновника можно было уволить за нарушение конституции или совершение уголовного преступле-

[34] В Грузии финансовый год совпадает с календарным.

ния, но для предъявления ему подобных обвинений требовалась санкция Верховного суда.

Совет национальной безопасности (СНБ) также не был подконтролен парламенту. Соответствующий закон, принятый в 1996 году, определял Совет как консультативный орган по вопросам безопасности при президенте. Как таковой, он не был подотчетен парламенту. На самом деле Совет превышал свои консультативные полномочия и играл влиятельную роль в согласовании действий различных военных и военизированных организаций и в формировании кадровой политики. При Шеварднадзе решения по вопросам обеспечения обороноспособности и национальной безопасности принимались в узком кругу, близком к президенту; последний заменил межведомственное сотрудничество авторитарным правлением: не только парламент, но и министерства практически отстранялись от формирования политики по обеспечению национальной безопасности.

Осенью 2001 года парламент, вняв наконец настойчивым рекомендациям иностранных специалистов, утвердил поправку к закону об обороне, обязав Генеральный штаб при министерстве обороны согласовывать действия всех армейских структур в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и вооруженных конфликтов. В поправке, однако, ничего не говорилось о масштабах и порядке указанного согласования, равно как и о взаимоотношениях между Генеральным штабом и автономными вооруженными структурами в мирное время. В январе 2002 года министр обороны все еще открыто говорил о несогласованности действий различных органов. По его словам, они действовали сообща лишь спонтанно, в кризисных ситуациях, без предварительной договоренности и четкого разграничения обязанностей. Шеварднадзе и чиновники Совета национальной безопасности не спешили исправить такое положение вещей[35].

В ПОИСКАХ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Для того чтобы увенчаться успехом, военная реформа должна исходить из четко сформулированных национальных интере-

[35] Как заметил один иностранный специалист в конфиденциальной беседе с автором весной 2000 года, "создается впечатление, что Совет национальной безопасности не совсем готов к консолидации своих военных структур. И это весьма прискорбно".

сов и стратегии, направленной на их обеспечение. Все это, в свою очередь, требует детальной проработки процесса планирования. Шеварднадзе никогда открыто не выступал против создания концепции национальной безопасности, но и не обеспечил ее окончательную разработку. Еще в 1996 году по его указанию была создана комиссия по работе над этой концепцией. В 1997 году парламент принял резолюцию по военной доктрине, основанную на документе, написанном министром обороны и отредактированном парламентским комитетом по обороне и безопасности. Этот документ не стал генератором основополагающего стратегического мышления, необходимого для осуществления действенной военной реформы. Военная доктрина, принятая парламентом в 1997 году, просто скопировала российскую военную доктрину, принятую четырьмя годами ранее. В ней говорилось о необходимости сотрудничества со всеми странами, но не определялись национальные интересы Грузии и не конкретизировались угрозы национальной безопасности. Мало говорилось о стратегических партнерах и замалчивалась такая наболевшая проблема, как российское военное присутствие; подчеркивалась нежелательность милитаризации неназванных соседних территорий. Поскольку документ почти дословно копировал российский оригинал, напрашивался вывод, что речь в данном случае идет о расширении НАТО. Если это так, то в новую доктрину никак не вписывалось все более тесное сотрудничество Грузии с НАТО в рамках программы "Партнерство ради мира". К сожалению, парламент не уделил этому документу должного внимания, и он вряд ли мог служить отправной точкой для разработки стратегической составляющей военной реформы.

В 1999 году Совет национальной безопасности признал, что при формировании концепции национальной безопасности его приоритетной задачей было следовать рекомендациям Международного консультативного совета безопасности (МКСБ). За период с 1996 по 1999 год появилось несколько проектов. Некоторые были созданы под руководством государственной комиссии, другие написаны в стенах парламента или правительственных ведомств. В совокупности они представляли собой различные трактовки системы обеспечения безопасности страны. Большинство проектов ставило во главе угла государственное строительство, борьбу с сепаратизмом, противодействие вмешательству внешних сил во внутренние дела, ликвидацию

коррупции, социального неравенства, минимизацию риска региональных конфликтов, модернизацию вооруженных сил и предотвращение вероятных экологических катастроф. В некоторых проектах говорилось о преобладании этнической идентичности над государственной в глазах широкой общественности, о низком престиже правоохранительных органов и нарушении прав человека работниками этих органов. Многие подчеркивали необходимость защиты прав человека, установления гражданского контроля над армией, поощрения политического плюрализма и укрепления местного самоуправления, призывали к мирному разрешению межнациональных конфликтов.

Среди серьезных недостатков большинства проектов концепции национальной безопасности следует упомянуть эклектизм, противоречивость, широкие обобщения и замалчивание "деликатных" проблем. В некоторых из них подчеркивалась важность соблюдения прав человека и интеграции в демократическое международное сообщество, но говорилось также и об опасностях глобализма и индивидуализма. В других проектах упоминалась "социальная ответственность семьи". В большинстве проектов укрепление национальной безопасности увязывалось с решением проблем образования и культуры, но очень мало говорилось о российском военном присутствии и вмешательстве во внутренние дела Грузии, хотя, судя по результатам социологических опросов, эти темы волновали общественность больше всего.

Летом 1999 года, после того как Совет национальной безопасности принял рекомендации МКСБ, государственная комиссия подготовила проект нового документа. У него было несколько преимуществ перед его предшественником. Предпочтительная стратегическая ориентация Грузии была обозначена более четко: Грузия предполагает вступить в ключевые учреждения евроатлантического сообщества. Соответственно, национальная система образования будет пропагандировать западные ценности. Хотя и новый проект также не был свободен от общих фраз типа "нужно создать социально-политическую систему, соответствующую специфике нашей культуры". В этом документе, претендующем на охват всего спектра общественной жизни, не уточнялись конкретные опасности, грозящие стране, хотя его авторы признавали необходимость в таком уточнении. Подобно прежним документам на эту тему, составленным в Грузии, и в отличие от его европейских и американских аналогов этот проект не содержал

систематической классификации ни угроз национальным интересам, ни возможных стратегических ответов на них.

Становилось все более очевидным, что Грузия нуждается в базовом документе, формулирующем концепцию национальной безопасности, — хотя бы как страна, рассчитывающая на углубление сотрудничества с Западом. МКСБ и различные международные экспертные группы настойчиво призывали правительство разработать такой документ, но режим Шеварднадзе медлил. Отсутствие стратегической концепции затрудняло не только разработку последовательной политики обеспечения безопасности, но и налаживание отношений между общественностью и армией на демократической основе и сотрудничества различных структур безопасности. К 2000 году многие высшие военные чины, например министр обороны Тевзадзе и командующий погранвойсками генерал Валерий Чхеидзе, открыто заявили о том, что отсутствие основополагающих стратегических установок лишало их возможности решить стоящие перед ними задачи.

Наконец, МКСБ устал ждать и совместно с министерством иностранных дел составил проект собственного документа. Он был опубликован под названием "Грузия и мир: виды и стратегия на будущее"[36]. Его авторы открыто говорили о намерениях Грузии вступить в НАТО и углублять сотрудничество с ЕС. Они высказались в пользу скорейшей ликвидации российских баз и выразили сомнение относительно действенности Содружества Независимых Государств во главе с Россией. В этом проекте стратегии безопасности впервые намечались конкретные оборонные миссии, говорилось о необходимости более тесной интеграции вооруженных сил, обеспечивающей их способность сдерживать и отражать агрессию войск противника ограниченной численности, пресекать локальные нарушения государственных границ, бороться с терроризмом, оказывать властям содействие в поддержании правопорядка в экстремальных ситуациях, предоставлять гуманитарную помощь населению районов, пострадавших от катастроф и стихийных бедствий, и участвовать в международных миротворческих акциях.

Хотя этот документ не претендовал на подробное изложение оборонной политики, он — нечто вроде списка желаний. Об оценке угроз в нем говорилось сравнительно поверхностно. В докумен-

[36] Этот документ доступен на веб-сайте НАТО http://www.nato.int/pfp/ge/d001010.htm.

те, составленном с помощью иностранных специалистов, вряд ли могло быть адекватно отражено отношение Грузии к сопредельным государствам, но любая реалистическая концепция обороны обязана предельно точно и обстоятельно формулировать внешние угрозы безопасности страны. Но главный недостаток документа "Грузия и мир: виды и стратегия на будущее" связан с его статусом, а не смыслом. До опубликования он не обсуждался в соответствующих государственных органах; его содержание не было доведено до сведения широкой грузинской общественности; ни один видный политический деятель, включая президента, не потрудился упомянуть этот документ в какомнибудь публичном выступлении. Фактически ключевые фигуры в составе правительства отказались признать данный документ концепцией национальной безопасности, над которой, по их словам, все еще работал Совет национальной безопасности.

В 2002 году министерство обороны составило собственную "Белую книгу"[37], преследовавшую довольно скромные цели. Написанная по настоянию МКСБ, она лишь содержала обобщенное описание структуры вооруженных сил, подчеркивала важность гражданского руководства армией и сотрудничества с НАТО и призывала к укреплению армии. Была сделана попытка сформулировать задачи вооруженных сил, но без подробного описания существующих угроз национальной безопасности и стратегии ее обеспечения результаты оказались более чем скромными. На фоне продолжавшихся разногласий между министерствами обороны и финансов по поводу расходов на оборону "Белая книга" мало чем могла помочь. Не было объявлено и о каких-либо новых подходах к проблеме взаимодействия с остальными силовыми структурами. Авторы документа явно не консультировались с другими правительственными ведомствами. Ходили слухи, что "Белая книга" была написана одним или двумя чиновниками среднего звена — сотрудниками министерства обороны — без участия ключевых отделов этого министерства.

К середине 2003 года Совет национальной безопасности подготовил собственный проект. В нем фигурировали некоторые идеи, заимствованные у прежнего текста МКСБ, но были и кое-какие изменения, хотя не всегда в лучшую сторону. Документ Совета национальной безопасности[38] охватывал слишком много

[37] Документ не опубликован.

[38] Документ не опубликован.

тем, по большей части не имевших никакого отношения к концепции национальной безопасности. Например, авторы подчеркивали необходимость развивать традиционные отрасли промышленности и сельского хозяйства. Очень невнятно говорилось об основных задачах армии. Подчеркивалось намерение Грузии вступить в НАТО, но главы, посвященные внешним сношениям, и в частности роли Грузии на региональном уровне, не содержали конкретного описания проблем, стоящих перед страной, и путей их решения. Высказывания на тему взаимоотношений с Россией были на удивление недипломатичными. Вопросы демократизации и прав человека проигнорированы. Вместо этого документ призывал грузин построить государство, соответствующее их духовным ценностям и культурной самобытности, и ставил амбициозные цели, осуществимость которых представлялась сомнительной. Например, говорилось о необходимости сократить долю теневой экономики в ВВП на 15—20 процентов, но не указывались пути достижения этой цели и степень воздействия такого сокращения на оборонный бюджет. И наконец, доклад СНБ не обозначил четких приоритетов политики безопасности, не осуществил последовательного анализа сопутствующих рисков и не наметил конкретных стратегических подходов к решению проблем. В главе, посвященной рискам для национальной безопасности Грузии, не проводилось разграничения между рисками, угрозами и вызовами.

Это был последний проект концепции национальной безопасности, разработанный правительством Шеварднадзе. Как и предыдущие, он остался на бумаге. Ко времени его появления режим Шеварднадзе уже пребывал в глубоком кризисе. В своей политике укрепления обороноспособности и обеспечения национальной безопасности Шеварднадзе колебался между различными соперничавшими силами и был больше озабочен личным политическим выживанием, нежели общими политическими концепциями. К концу пребывания у власти его отношение к США и ЕС стало двойственным. Ему становилось все труднее мириться с резкой критикой в свой адрес со стороны растущей демократической оппозиции, тем более что с этой критикой понемногу ассоциировались лидеры США и других западных государств. К концу 2002 года раздражение Грузии по поводу нежелания России вывести свои военные базы несколько поубавилось. На лиссабонской встрече ОБСЕ на уровне министров, состоявшейся в декабре 2002 года, грузинская делегация, кажет-

ся, была готова к дальнейшему компромиссу с Россией относительно срока вывода баз. По словам высокопоставленного сотрудника ОБСЕ, отсутствие прозрачности и последовательности ослабило позицию Грузии по этому спорному вопросу[39]. Такой скачок курса происходил в то время, когда некоторые крупные западные компании, некогда вложившие значительные суммы в грузинскую экономику, начали сворачивать свой бизнес или даже покидать страну[40] и когда российские государственные компании стали появляться в стратегических отраслях экономики Грузии.

В период правления Шеварднадзе Грузия попала в порочный круг: слабое и бессистемное руководство вооруженными силами затрудняло формирование последовательного стратегического мышления, а отсутствие концепции национальной безопасности тормозило процесс осуществления военной реформы. В последние годы правления Шеварднадзе перестройка системы обороны шла с большими отклонениями от рекомендаций МКСБ. Численность вооруженных сил была сокращена, но под ружьем на госбюджете все еще оставалось 20 тысяч военнослужащих — примерно на 6—7 тысяч больше, чем, по мнению МКСБ, Грузия могла себе позволить. Особая штурмовая бригада была интегрирована в министерство внутренних дел, несмотря на то что МКСБ рекомендовал освободить это министерство от всех военных функций. Погранвойска также оставались чисто военной структурой, хотя МКСБ рекомендовал преобразовать их в правоохранительную структуру.

Шеварднадзе не удалось выйти из этого тупика по трем причинам. Во-первых, он создал коррумпированную сеть параллельных контрольных структур, чтобы управлять политической ситуацией в стране. Прозрачная и ясная концепция национальной безопасности представляла бы собой угрозу этой системе. Во-вторых, его шатание между Западом и Россией затруднило принятие окончательного решения по концепции национальной безопасности и согласование военной реформы с политикой обеспечения безопасности. Он одновременно опасался противодействия со стороны России в случае его решительного поворо-

[39] Этим мнением сотрудник ОБСЕ поделился с автором во время беседы с ним в январе 2003 года.

[40] Например, американская энергетическая компания AES, которая создала новую приватизированную электрическую компанию AES-Telasi.

та в сторону Запада и возлагал слишком большие надежды на помощь России в восстановлении территориальной целостности Грузии. В-третьих, Шеварднадзе был не слишком привержен демократическим ценностям, о чем свидетельствуют его терпимость к коррупции в политике и особые налоговые, экономические и политические привилегии, которыми он наделил православную церковь. Создается впечатление, что он стремился к интеграции в Европу по чисто утилитарным, а не идейным соображениям. В конце 1999 года он заявил, что все дело не в прозападной или пророссийский ориентации Грузии, а в том, что Запад и Россия могут дать Грузии[41].

Прагматизм такого рода — прямой путь к неэффективности. Любое государство независимо от его размера и уровня развития должно соблюдать определенные обязательства по отношению к своим союзникам и благодетелям. Только в этом случае оно может рассчитывать на длительное и взаимовыгодное сотрудничество. Шеварднадзе не смог наладить такое сотрудничество ни с Западом, ни с Россией. Соответственно, не смог он и удовлетворить насущные потребности граждан Грузии, которые и обеспечивают ее обороноспособность. И когда в 2003 году народ восстал против него, армия и полиция, созданные им, отказались его защищать. Таково было еще одно следствие уродливых и недемократичных гражданско-военных взаимоотношений в Грузии. Армия и военизированные структуры, равно как и все остальное общество, не уважали стареющего руководителя государства по одним и тем же причинам. Коррумпированная, клиентелистская и неэффективная система руководства грузинскими вооруженными силами и органами государственной безопасности, ее непопулярное руководство не могли рассчитывать на безоговорочное выполнение приказов в критических ситуациях. С другой стороны, лидеры оппозиции вполне могли заручиться поддержкой наиболее энергичных офицеров прозападной ориентации. Если бы Шеварднадзе решился на применение силы, это имело бы непредсказуемые последствия, а его личная судьба оказалась бы намного трагичнее.

[41] *Европа*, 25—31 декабря 1999 года, с. 107—128.

ХОД ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ ПОСЛЕ "РЕВОЛЮЦИИ РОЗ"

Постшеварднадзевский период только начинается, и пока трудно сказать, как далеко зайдут изменения в политике обеспечения обороноспособности и национальной безопасности. Первые заявления и инициативы нового руководства, кажется, открывают возможности для положительной динамики. Эти возможности подкрепляются новой волной поддержки, оказываемой Грузии со стороны США и ЕС в деле обеспечения безопасности.

Первые многообещающие шаги уже сделаны: президент Михаил Саакашвили неоднократно подчеркивал, что вопросы обеспечения безопасности, в частности модернизации армии, станут приоритетными, и подкрепил эти заявления увеличением соответствующего финансирования. Кроме того, новое правительство, используя частные и иностранные ассигнования, создало отдельный фонд, предназначенный для повышения заработной платы высшим государственным чиновникам, включая руководство министерства обороны. Правительство приступило к ремонту танков, бронетранспортеров, вертолетов и другой боевой техники, которая к концу 2003 года существенно износилась.

Перестройка вооруженных сил, начатая с технической помощью США и Великобритании, получила новый импульс. Вернувшись в начале 2004 года из поездки по США, Саакашвили заявил в одном из своих выступлений, что США не только продолжат оказывать Грузии материально-техническую помощь, но и посодействуют ей в формировании полноценной пехотной бригады численностью в 5 тысяч солдат и офицеров, подготовленных в соответствии с требованиями НАТО. Планируется, что грузинские вооруженные силы будут состоять из 4 полностью укомплектованных бригад. Что касается оборонного бюджета, то в 2005 году он составил более 300 млн. лари, что в 10 раз превышает соответствующий показатель последних лет правления Шеварднадзе.

На протяжении первых нескольких месяцев существования нового режима в министерстве обороны произошли еще две важные перемены. В марте 2004 года Саакашвили утвердил временный устав министерства, весьма напоминающий аналогичные натовские документы. Реорганизация министерства, а также разграничение обязанностей между его военным и гражданским персоналом были поручены нанятой Пентагоном

частной американской консалтинговой компании "Кьюбик" и специалистам британского министерства обороны. В рамках этого проекта предусмотрены также перестройка Национальной гвардии и полная интеграция ее боевых частей в регулярную армию. В ведении Национальной гвардии останутся лишь центры по подготовке резервистов.

Саакашвили назначил гражданского министра обороны и поставил беспрецедентное число гражданских лиц на руководящие посты в министерстве. Одновременно он отправил в отставку тех генералов, которые либо противились реформам, либо не были достаточно компетентными для их осуществления. Офицеры и чиновники младшего поколения, окончившие западные учебные заведения, будут отныне привлекаться к более активному участию в проведении военной реформы.

Более того, реформа распространилась на другие военные учреждения, и правительство начало интеграцию параллельных структур. Государственное управление по охране границ было передано в ведение министерства внутренних дел, что заложило основу для преобразования этого органа в правоохранительную структуру. Войска министерства внутренних дел передадут свое тяжелое вооружение министерству обороны и будут преобразованы в некое подобие жандармерии. В министерстве внутренних дел создан специальный отдел для осуществления преобразований, направленных на модернизацию полиции по западному образцу. Разрабатываются планы по интеграции войск береговой охраны, ранее подчиненных Управлению по защите государственной границы, в состав ВМФ МО Грузии.

Последние и самые важные изменения в части обеспечения национальной безопасности предусмотрены поправками к закону о структуре, обязанностях и принципах деятельности правительства Грузии, принятыми парламентом в декабре 2004 года, в соответствии с которыми министерство безопасности и реорганизованное министерство внутренних дел будут объединены в единое министерство полиции и общественной безопасности. Этот процесс уже идет. Создается также независимое агентство внешней разведки, подчиненное непосредственно президенту.

Предполагается, что эти меры будут способствовать более тесному взаимодействию между упомянутыми грузинскими структурами и НАТО, а также повышению эффективности руководства этими структурами и их действенности. Кроме всего прочего, интеграция этих сил и сокращение их численности дол-

жны дать экономию финансовых средств. В 2004 году начались переговоры между правительством и неправительственными организациями об увеличении прозрачности, повышении стандартов отчетности, развитии здоровых взаимоотношений между гражданским обществом и вооруженными силами, а также о создании советов общественного контроля при органах охраны правопорядка и национальной безопасности и при оборонном ведомстве.

Помимо осуществления реформы вооруженных сил и военизированных организаций Саакашвили подтвердил намерение Грузии вступить в НАТО — на что, по его словам, потребуется не более двух лет — и в ЕС. В апреле 2004 года вновь созданная грузинская межведомственная группа составила проект плана действий по индивидуальному партнерству (ПДИП) с НАТО[42], одобренный соответствующими структурами этой организации. Новый послереволюционный вариант ПДИП разъясняет логику вышеупомянутых реформ в военной сфере. В нем говорится, что для достижения стандартов НАТО потребуется конкретная техническая помощь. В то же время ПДИП подтверждает стремление Грузии к евроатлантической интеграции и региональному сотрудничеству, ее уважение к правам человека, ориентацию на рыночную экономику и стремление урегулировать межнациональные конфликты мирным путем. Таким образом, ПДИП приступил к решению ряда вопросов, от которых напрямую зависит успех работы по созданию концепции национальной безопасности.

В то же время Саакашвили начал крестовый поход против организованной преступности и коррупции. На этом фронте он действует гораздо энергичнее обоих своих предшественников. В отличие от правительства Шеварднадзе, новое руководство не боится трогать высокопоставленных чиновников и боссов преступного мира. Арестованы Акакий Чхаидзе, бывший начальник

[42] Один из авторов этого документа, представляющий секретариат Совета национальной безопасности Грузии, подтвердил это в интервью с автором в апреле 2004 года. Хотя администрация Шеварднадзе обещала создать такой документ, она этого не сделала. Накануне революции ноября 2003 года она наконец произвела на свет первый вариант ПДИП, но специалисты НАТО посчитали его очковтирательством. Об этом автора известил представитель министерства иностранных дел Грузии в декабрьском интервью 2003 года.

железной дороги, и Георгий Кенчадзе, бывший член парламента, имевший связи в преступном мире. Власти всерьез занялись преступной бандой Апрасидзе, которая, имея базу в селе Эцери (Сванетия), терроризировала местное население и совершало преступления по всей Грузии.

Тем не менее необратимых радикальных изменений пока не произошло, в оборонной сфере и в области обеспечения национальной безопасности все еще имеются серьезные недостатки. Во-первых, система контроля над армией остается недостаточно демократичной; кроме того, в этой работе допускается параллелизм. В феврале 2004 года новое руководство, почти единодушно поддержанное парламентом, внесло поправки в Конституцию, позволяющие создать пост премьер-министра и дающие президенту право распустить парламент в случае возникновения непреодолимых разногласий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Некоторые считают, что это ограничивает возможности законодательной власти в осуществлении демократического контроля над армией. С этим можно не согласиться, но, как бы то ни было, очевидно, что проблемы, порожденные нечеткостью разграничения функциональных полномочий между руководящими политическими структурами в области обеспечения обороноспособности и национальной безопасности, остаются. Например, отныне парламент имеет право выносить вотум недоверия отдельным министрам или всему кабинету, хотя при этом рискует быть распущенным. Создание поста премьер-министра привело к возникновению системы своеобразного двоевластия. Надзор за ключевыми министерствами осуществляет премьер-министр, но президент сохраняет за собой право смещать министра обороны, внутренних дел и общественной безопасности без санкции премьер-министра. В то же время президент остается верховным главнокомандующим вооруженными силами и председателем Совета национальной обороны. В чрезвычайных ситуациях он даже может возглавить кабинет министров. Такое дублирование функций может привести к рецидиву проблемы "субъективного" гражданского контроля, о котором говорилось выше в этой главе.

Более того, руководство министерства обороны было подвержено необычайной и потенциально небезопасной текучести. В феврале 2005 года четвертый после "революции роз" министр обороны потребовал от всех членов Генерального штаба, в том числе его начальника, уйти в отставку. Начальник Генерального

штаба — тоже четвертый со времени "революции роз" — был заменен Леваном Николеишвили. В этих событиях отразились два прискорбных обстоятельства: во-первых, серьезная неустойчивость руководства как министерством обороны, так и политической жизнью в целом; во-вторых, эти действия министра были незаконными, так как он не уполномочен отправлять начальника Генерального штаба в отставку. В соответствии с существующим законодательством начальник Генерального штаба назначается и смещается президентом. Как видно, в грузинской оборонной политике царит причудливая смесь революционного хаоса и квазизаконности.

Весной 2005 года специалисты НАТО произвели первую оценку политики Грузии в рамках Плана действий по индивидуальному партнерству. Поскольку этот процесс в основном засекречен, широкой общественности о нем мало что известно. Правительство сообщает, что идущая ныне реконструкция армии и ее возросшая боеспособность произвели большое впечатление на специалистов НАТО. Тем не менее из конфиденциальных источников стало известно, что вышеназванные специалисты усомнились в рациональности способа пополнения парка боевой техники.

В этих условиях следует четко определить роль Совета национальной безопасности. Этот процесс начался в 2004 году с того, что Вано Мерабишвили, секретарь Совета национальной безопасности, обратился к НПО за советом, а к гражданским экспертам — за поддержкой в подготовке концепции национальной безопасности, но этот этап продолжался недолго[43]. Его преемник Гела Беджуашвили предпочел не апеллировать к гражданскому обществу и обойтись без помощи научных кругов. До завершения этой работы президенту, премьер-министру и руководству правящего "Национального движения — демократы" следовало бы ответить на следующие вопросы: как будет решена проблема российского военного присутствия в Грузии? Какую политику изберет правительство Грузии по отношению к отделившимся территориям? Каким образом правительство намерено добиваться энергетической безопасности, как оно думает покончить с нищетой, ликвидировать коррупцию, организованную преступность, а также положить конец религиозной и наци-

[43] По материалам интервью, взятого автором у представителей секретариата Совета национальной безопасности в апреле 2004 года.

ональной нетерпимости, все еще характерной для общественной и политической жизни Грузии? Где оно собирается черпать ресурсы, необходимые для решения этих и других вопросов, связанных с обеспечением национальной безопасности? Какие задачи будут поставлены перед структурами, отвечающими за обеспечение обороноспособности и национальной безопасности? Без внесения ясности в грузинско-российские отношения в области обороны и определения роли грузинских вооруженных сил в восстановлении территориальной целостности страны, а также без социально-экономической и культурной модернизации и ликвидации фаворитизма и коррупции в правительственных кругах любая военная реформа, даже проведенная под руководством лучших зарубежных специалистов, будет мертворожденной. В настоящее время по очагам коррупции в армии, полиции и других структурах, связанных с обеспечением безопасности, были нанесены сокрушительные удары, но говорить об их полном разгроме еще рано, и любая лазейка в конструкции реформы может привести к их восстановлению[44].

В обозримом будущем Грузии не угрожает широкомасштабная агрессия. Как бы ни раздражала российских политиков тяга Грузии к НАТО, они вряд ли пойдут на военную интервенцию в условиях, когда могут применять различные формы экономического и дипломатического давления и когда у них есть возможность манипулировать сложными внутренними межнациональными отношениями в Грузии. Поэтому создание крупных обычных вооруженных сил, даже если оно было бы возможно, не имеет для Грузии никакого смысла. Стране нужны легкие пограничные горнострелковые подразделения, военно-морские силы береговой охраны и военизированные отряды для борьбы с организованными преступными группировками. Желательно также создать вооруженные подразделения для выполнения международных миротворческих миссий, что явилось бы вкладом такой небольшой страны, как Грузия, в международную стабильность и безопасность. Для противостояния отдаленным или гипотетическим угрозам в отношении границ Грузия могла бы пополнить существующие резервные силы. Краткосрочные лагерные сборы по подготовке резервистов способствовали бы, кроме всего

[44] По материалам интервью, взятого автором у представителей грузинского министерства обороны в апреле 2004 года.

прочего, сближению представителей многонационального грузинского населения.

Обуздание коррупции и оптимизация системы управления позволили бы Грузии даже с ее скромными ресурсами содержать профессиональную армию численностью от 15 до 20 тысяч человек, наряду с компонентом резервистов. Но все это предполагает решение вышеупомянутых наболевших внутренних проблем Грузии, которые она получила в наследство от прежних режимов, включая искривленные взаимоотношения между гражданскими и военными. Если новое руководство проявит твердость и целеустремленность в решении этих проблем, Грузия сможет достаточно уверенно обеспечить свою безопасность, опираясь на более адекватный и надежный оборонный истеблишмент.

ГЛАВА 4

ГРУЗИЯ И РОССИЯ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ К ПРИМИРЕНИЮ

Джаба Девдариани

В январе 2004 года новоизбранный президент Грузии Михаил Саакашвили решительно настаивал на том, чтобы строить отношения с Россией "с чистого листа". Как не раз бывало в истории, не лишенное проблем сосуществование этих двух соседних государств достигло критического момента выбора. Недоверие и нестабильность характерны для отношений России со многими постсоветскими государствами, особенно прибалтийскими, а также с соседом Грузии — Азербайджаном. Однако ничто не может сравниться с десятилетней словесной перепалкой между Россией и Грузией — соперничеством, порой едва не переходившим в вооруженное столкновение. Почему российско-грузинские отношения столь полны напряженности, пожалуй, в гораздо большей степени, чем отношения России с любым иным постсоветским государством?

Нормальные отношения между соседями с пестрой историей сосуществования могут установиться только через укрепление доверия, но последствия распада Советского Союза оставили и России, и Грузии слишком мало места для доверия. В 1990-е годы обе страны прошли через кризис, связанный с поисками своего места в мире. Грузинская политическая элита, укрепляя свою власть, пошла на полный разрыв с доминирующей державой — Российской Федерацией. С конца XVIII века "грузинство" означало языковое, территориальное и религиозное отделение от Российской империи. С распадом Советского Союза накопившиеся со времен Российской империи обиды привели к тому, что грузинские элиты стали воспринимать свои интересы как совершенно несовместимые с интересами России. Для российской элиты утрата контроля над Южным Кавказом оказалась довольно тяжелой, а явное проявление рьяного стремления гру-

зинских националистов дистанцироваться от России усилило оскорбительный характер этой травмы.

В этой обстановке страха и взаимного недоверия насущные вопросы безопасности не стали предметом конструктивного рассмотрения. Грузия видела в России основную угрозу своей безопасности, а Россия с подозрением воспринимала интерес Грузии к НАТО и ее расширяющиеся связи с историческим соперником России — Турцией. Личное соперничество также блокировало каналы связи. Слабые правительства в Москве и особенно в Тбилиси стремились упрочить свое положение, ведя словесную перепалку с другой стороной. Последовавшие в Грузии выборы проводились и выигрывались на волне обвинений Москвы во всех грехах — как действительных, так и воображаемых. Экономическая и политическая несостоятельность грузинского правительства побуждала его наращивать свою популярность в стране через активное формирование представлений о российской угрозе. Однако эта же слабость помешала Грузии изолироваться от более агрессивных элементов внутри российского государства и облегчила России задачу оказания влияния на грузинскую внутреннюю политику.

Все эти обстоятельства оставили мало места для прагматизма и сотрудничества в отношениях между Грузией и Россией. Тем не менее в настоящее время существуют два фактора, способствующие укреплению доверия и подталкивающие эти две страны к сближению. Одним из них является постепенная смена руководства. В обеих странах к власти пришло новое поколение, которое в гораздо меньшей степени нуждается в собственной легитимизации за чужой счет и имеет меньше застарелых обид на другую сторону. Но еще важнее то, что все возрастающую роль в делах Южного Кавказа начинают играть региональные и международные игроки — государственные, негосударственные и коммерческие участники рынка. Транзитные маршруты доставки нефти и углеводородов увеличили доходы, а также ставки в игре для всех участников, большинство которых хотели бы видеть этот регион стабильным. Имеются и общие проблемы, которые лучше решать сообща. Угроза международного терроризма сделала необходимой переоценку обеспечения безопасности. Финансовые переводы от грузинских граждан, работающих в России, и рост энергетической заинтересованности России в Грузии еще больше сближают правительства этих двух стран. Сейчас Москва и Тбилиси стараются наладить взаимные

контакты. Но пока что факторы разъединения остаются, по меньшей мере, столь же сильными, как и факторы объединения, и это мешает достижению ощутимого прогресса.

Настоящая глава начинается с рассмотрения причин конфликта между Россией и Грузией, где основное внимание уделяется двум уровням конфронтации: одновременно происходившему в обеих странах кризису самоидентификации начала 1990-х годов и поискам средств укрепления безопасности в середине и конце 1990-х годов. Далее в главе исследуется новый прагматизм, появившийся в двусторонних отношениях. И в заключение рассматриваются недавние попытки двух стран найти общий язык.

В ПОИСКАХ САМИХ СЕБЯ

Основные причины нынешней напряженности в отношениях между Россией и Грузией уходят корнями в конец 1980-х годов, когда обе страны стремились обрести новое лицо в период приближения распада Советского Союза. В ходе этого трудного и сложного процесса собственной перестройки грузины и русские старались добиться идентичности, имеющей существенные сопоставимые черты. Период наивысшей напряженности продолжался с начала 1990-х годов до конца 1994 года, но взаимное недоверие и резкие высказывания (хотя порой и весьма необоснованные) с обеих сторон полностью так и не исчезли. Имеющие отношение к ценностным понятиям конфликты, подобные данному, трудноразрешимы, поскольку, как отмечает Джеффри Рубин, они "могут быть разрешены, если одной стороне удастся убедить другую изменить свою точку зрения, но не решаются путем взаимных уступок в ходе переговоров"[1]. Это также затрудняет объяснение конфликта прагматическими политическими терминами, поскольку события, которые не должны были сколько-нибудь существенно отразиться на "нормальных" межгосударственных отношениях, например какое-нибудь случайное телевизионное сообщение или какая-то отдельная книга, привлекают несоразмерно большое внимание, когда рассматриваются через призму противоречащих друг другу ценностей и планов решения задач.

[1] *Jeffrey Z. Rubin.* Models of Conflict Management. — *Journal of Social Studies,* vol. 50, no. 1 (1994), pp. 33-45.

Объяснить этот феномен помогает антропологическая концепция "коллективной идентичности". "Коллективная идентичность" понимается здесь как коллективные представления о социальной реальности или "всеобъемлющие границы ориентации, определяющей общественную деятельность"[2]. Идентичность русской и грузинской "наций" происходит из их общей истории как частей в составе сначала Российской империи, а затем — Советского Союза. Но каждая из них придает этой идентичности совершенно иное значение. Идентичность — это сказание или миф, которые направляют и определяют общественную деятельность и находят воплощение в истории, искусстве, литературе и общественной практике. В этом смысле можно говорить об "основополагающем мифе" как самой общей совокупности символов, которую общество использует для определения угроз своему существованию, а также соответствующей реакции[3]. Хотя основополагающие мифы должны быть долговечными, чтобы способствовать становлению идентичности и поддерживать ее, они, вместе с тем, регулярно пересматриваются. Такие разительные перемены, как распад Советского Союза, часто ведут к переоценке и пересмотру истории и основополагающего мифа[4].

Нынешнее национальное самосознание Грузии сформировалось вокруг идеи независимости от России. Из этого следует, что Россия занимает доминирующее положение в грузинском национальном сознании и имеет символическое значение для грузинской политики — неважно, какое именно[5]. Толкование грузинской истории в свете противостояния Российской империи порождает эмоциональную инерцию, которую Мануэль Кастеллс называет "идентичностью сопротивления". Это самосоз-

---

[2] *Peter L. Berger and Thomas Luckmann.* The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge (New York: Anchor Books, 1967), p. 62.

[3] *Berger and Luckmann.* The Social Construction of Reality, p. 62; *Margaret R. Somers and Gloria D. Gibson.* Dark Thoughts about the Self, in *Craig Callhoun, ed.* Social Theory and the Politics of Identity (Oxford: Blackwell, 1994), p. 67.

[4] *Somers and Gibson.* Dark Thoughts about the Self, p. 67. Также *Manuel Castells.* The Power of Identity (Malden, MA: Blackwell, 1997), p. 31.

[5] *Гиа Тархан-Моурави.* Грузино-абхазский конфликт в региональном контексте//*Бруно Коппитерс, Гиа Нодиа, Юрий Анчабадзе (ред.).* Грузины и абхазы. Путь к примирению. М.: Весь Мир, 1998. С. 121—153, также по адресу: http://poli.vub.ac.be./publi/Georgians/russian/.

нание, формируемое в условиях, когда навязываются чуждые представления и когда ограничивается или утрачивается суверенитет над общественной сферой и институтами. В таких обстоятельствах в обществах создаются отклоняющиеся от навязываемых норм, параллельные и автономные институты и формы социального взаимодействия — своего рода "окопы сопротивления и выживания", которые в этнолингвистическом, религиозном и прочих смыслах отделяют их коллективное "мы" от угнетающего "они"[6].

В конце XVIII века политическое и физическое существование Грузии, зажатой между Османской и Персидской империями, было поставлено под угрозу. Когда грузинской элите не удалось привлечь внимание европейских держав, она обратилась к России с просьбой о защите. На том этапе грузинская идентичность, базировавшаяся на православном христианстве, способствовала этому выбору. В течение многих десятков лет грузинская аристократия сражалась вместе с российскими войсками, чтобы усмирить непокорные племена на Северном Кавказе. Грузинские генералы в составе российской армии сыграли значительную роль в подавлении первого чеченского восстания, во главе которого стоял легендарный имам Шамиль. Одновременно, приобщаясь к русской литературе, поэзии, искусству и образованию, грузинские аристократы получили доступ к современной европейской культуре и ценностям.

И хотя культурное сближение с Россией оказалось весьма прочным, политический альянс был неустойчивым. С первых десятилетий российского имперского правления в Грузии народ проявлял недовольство, которое периодически перерастало в спонтанные мятежи. Грузинская феодальная система была более мягкой, и народ возмущался чрезвычайно жесткими методами угнетения, характерными для российского правления, к числу которых относились и телесные наказания. Молодые грузинские аристократы, воспринявшие европейские идеалы свободы и либерализма в российских университетах, протестовали против готовности своих отцов искать защиты у российской имперской короны. Центральной темой грузинской литературы XIX века был конфликт между отцами и детьми, который закончился победой последних. К концу XIX века молодая

[6] *Castells.* The Power of Identity, p. 8.

аристократия, используя искусства, литературу и журналистику, сумела переключить грузинское чувство национальной самобытности на идею "предательства" со стороны России, чья имперская политика привела к насильственному присоединению грузинского царства и упразднению королевской династии.

В 1918 году в контексте этих представлений недолго просуществовавшая Демократическая Республика Грузии искала свою легитимность. Когда в 1921 году войска Советской России совершили вторжение, в глазах грузинских националистов Россия превратилась в ненадежного и коварного партнера, нацеленного на подрыв грузинской нации и государства. Хотя в середине 1920-х годов грузинская аристократия была истреблена, новые поколения грузинских писателей в 1930-е, 1950-е и 1970-е годы черпали вдохновение в понятии "грузинства" XIX века как протеста против имперского угнетателя. Таким образом, грузинский основополагающий миф выкристаллизовался на базе идентичности сопротивления[7].

Отношение Грузии к России стало еще более жестким вследствие нанесших глубокие раны событий, произошедших за советский период, как, например, события 1956 года, когда советские войска открыли в Тбилиси огонь по демонстрантам, протестовавшим против антисталинской кампании Никиты Хрущева (поскольку они увидели в этой кампании нападки на "грузинство"). Похожий эпизод имел место 9 апреля 1989 года, когда советские внутренние войска силой разогнали мирный митинг в Тбилиси и убили 20 человек из числа протестующих, в основном молодых женщин. Это событие привело к резкому подъему настроений в пользу независимости и вызвало общенациональную волну негодования.

Избавление Грузии от подавляющего русского "другого" стало всеобъемлющей целью движения за независимость в конце 1980-х годов. Его лидеры постоянно говорили о борьбе за "полную независимость", но никогда не давали определения этому термину, что выглядело откликом на простое побуждение избавиться от ненавистного угнетателя. Подозрительность в отношении России граничила с паранойей: грузинская пресса, напри-

[7] Более подробный анализ этого вопроса см. в: *Irakli Chkonia.* Remaking the Identity Master Myth in Georgia: The Intellectual and Social History of Discourse of Modern Georgian Nationalism. Неопубликованная рукопись.

мер, заявляла, что российский телевизионный прогноз погоды для Тбилиси есть проявление имперского мышления ("Почему они не оставят нас в покое?") или что землетрясения, произошедшие в различных частях Грузии в конце 1990-х годов, были организованы в российских секретных подземных лабораториях.

В то же время реальные угрозы грузинской безопасности толковались неверно или отвергались на основании предположения, что без российского вмешательства разногласия, выразителями которых являются этнические меньшинства страны, а именно осетины и абхазы, урегулируются сами собой[8]. Экономические проблемы рассматривались как второстепенные, которые будут легко разрешены после обретения независимости. С возвращением природных богатств страны (при этом часто упоминались чай и минеральная вода) ее полноправным владельцам они создадут основу для национального процветания.

Неожиданно независимость показалась достижимой целью, когда Михаил Горбачев начал свертывать некоторые из самых удушающих советских институтов. В то время как грузинское общество уже видело перспективу освобождения, российской элите оказалось гораздо труднее порвать с прошлым. Российская коллективная идентичность оставалась связанной со статусом имперской "великой державы" и сверхдержавы периода холодной войны. Такое самосознание политически отдаляло Россию от Европы, несмотря на культурную близость к ней российской элиты. В советскую эпоху основополагающий миф сделал Советский Союз военным и идеологическим противовесом капиталистическому Западу. По словам Бориса Дубина, начиная с 1930-х годов основными компонентами советского самосознания были "миссия" (противовес империалистическому Западу), "держава" ("мы" как великая держава, объединяющая самые разные национальности) и "граница" (физический раздел между "нами" и "другими")[9]. Эти концепции брали начало в Российской импе-

[8] В своей главе, вошедшей в настоящий сборник, Гиа Нодиа утверждает, что грузинские этнические сообщества имели основания ощущать угрозу из-за определения грузинской нации исключительно в этнических терминах.

[9] *Boris Dubin.* Counterweight: Symbolism of the West in Contemporary Russia. — *Pro et Contra,* vol. 8, no. 3 (2004), p. 24.

рии, но при сталинском правлении мессианская "божественная миссия" переплелась с концепцией милитаризованного и крайне централизованного государства, вступившего в глобальное состязание с "капиталистическим Западом"[10].

Горбачев пытался отбросить идеологию противостояния Западу и, наоборот, стремился к объединению Советского Союза с Западом, приведя советскую экономику и политические институты в соответствие с экономикой и институтами капиталистических держав. Однако его нападение на основополагающий миф, еще сохранявший свою легитимность в обществе, нанесло ущерб "реформе сверху" и спровоцировало нежелательную реакцию, в августе 1991 года вылившуюся в путч в Москве. И советские государственные институты не смогли обеспечить плюрализм, существенно необходимый для проведения демократических реформ. В результате Советский Союз распался. Парадокс заключается в том, что при попытке реформировать собственную миссию Россия потеряла свое "мы" — державу, объединяющую множество разных национальностей, увенчанную статусом сверхдержавы.

Так, настоящий кризис российской идентичности начался с кончины Советского Союза. Вначале (то есть в 1990—1993 гг.) администрация Бориса Ельцина продолжила попытки интегрироваться с Западом. Новая российская элита заявила, что прекращение существования Советского Союза явилось актом "самоосвобождения". Как ожидалось, независимая, ориентированная на Запад Россия сделает поворот в сторону рыночной экономики и быстро достигнет процветания. Либеральные реформаторы во главе с Егором Гайдаром считали бывшие советские республики экономическим бременем. Если бы России не приходилось платить за экономически отсталую провинцию, она могла бы ускорить свой рост, догнать западные страны и в ходе этого процесса восстановить свой статус великой державы. Однако идеология экономического либерализма не смогла стать популярной, а искаженный характер приватизации государственных активов, обогатившей тех немногих, кто воспользовался своими связями, отвратила общественность от реформы. В конечном счете новая "сказка" не смогла заменить собой традиционный основополагающий миф.

[10] *Dubin*. Counterweight, p. 24.

Мнения российских авторов относительно причин этой неудачи разделились. Некоторые из них говорят, что понятие экономического процветания, основанного на усилиях каждой отдельной личности, противоречит традиционному российскому "мифу" коллективистского единства и главенства духовного развития над материальной выгодой. Другие утверждают, что идея интеграции с Западом слишком сильно разошлась с основополагающим мифом о России как о противовесе Западу. Опросы общественного мнения 1996 года выявили: 20 процентов россиян считают, что их страна должна вернуться к советскому образу жизни, 47 процентов предпочитают "традиционный русский" образ жизни и только 11 процентов — западный. В 1997 году 51 процент опрошенных россиян рассматривали Запад как "противника России", стремящегося "решить свои собственные проблемы за счет России, путем ущемления российских интересов"[11].

В отсутствие нового основополагающего мифа Россия снова впадала в свое досоветское прошлое в поисках новой основы государственности, и этот процесс походил на те, что имели место и во многих восточноевропейских государствах[12]. Но, в отличие от большинства восточноевропейских государств, в период между двумя мировыми войнами Советская Россия сохранила основные черты территориальной империи, не объединилась в государство-нацию и не стала капиталистической демократией. Именно поэтому была сохранена, а после распада Советского Союза и возрождена имперская символика (а в ее рамках — державная риторика). Решительный разрыв с российским курсом на европейскую интеграцию совпал с началом в 1994 году чеченской войны, что заставило Запад отказаться от надежд на быструю демократизацию и экономическую либерализацию России.

Между основополагающими мифами новой Грузии и новой России существовали очевидные противоречия. Грузия приветствовала крушение Советского Союза как открывшийся путь к независимости. Россия была "другими", от которых Грузия открещивалась в почти параноидальном страстном стремлении к достижению полного и окончательного отделения. С другой сто-

[11] *Dubin.* Counterweight, p. 27.

[12] *Dmitri Trenin.* Identity and Integration: Russia and the West in the 21st Century. — *Pro et Contra,* vol. 8, no. 3 (2004), p. 11.

роны, бóльшая часть российской элиты сожалела о распаде Советского Союза, считая, что он поставил под угрозу базовые элементы идентичности государства. Самой большой травмой было то, что гибель коммунистической идеологии и крушение централизованной плановой экономики оставили Россию без ее самоопределяемой идентичности, которая служила противовесом капиталистическому Западу. Грузия являлась лишь одним незначительным элементом изначального российского основополагающего мифа, но пришедшие после распада Советского Союза в столкновение идентичности вновь напомнили России о Грузии и Кавказе.

Покорение Кавказа Россией и ее экспансия в сторону портов теплых морей, "просвещение варваров" всегда были составной частью российской имперской доктрины. Идея просвещения пронизывает произведения крупнейших представителей русской литературы, таких как Пушкин, Лермонтов и Толстой. Жесткая, вызывающая самооценка Грузии портила эту картину. Грузия отвергала роль составной части державы, поскольку не была согласна с задачей противостояния Западу и даже не была на стороне России в этой конфронтации. Хуже того, результатом романтических националистических представлений грузинского президента Звиада Гамсахурдиа стала не только пропаганда культурного и исторического единства Южного и Северного Кавказа, но и протест против их политической принадлежности к российской имперской зоне охвата. Какими бы нереальными ни были эти идеи, русские не замедлили преувеличить опасность, которую они представляли[13]. Еще больший ужас вызывали у России разговоры о "панкавказских" движениях, поскольку любой реальный прогресс в этом направлении дал бы экономические и политические преимущества Турции — историческому сопернику России в этом регионе.

Расхождения в стратегическом видении и идеологические противоречия не исключали некоторые формы сотрудничества между правительствами Ельцина и Гамсахурдиа. Однако более глубокие разногласия по поводу идентичности, отдававшиеся эхом во внутренней политике Грузии, подрывали возможность

[13] *Liz Fuller.* New Geopolitical Alliances on Russia's Southern Rim. — *RFE/RL Newsline,* April 16, 1997, http://www.rferl.org/newsline/1997/04/160497.asp.

достижения реального прогресса в этом направлении. Конфронтация с Россией занимала центральное место в грузинской внутренней политике. Поглощенность президента Гамсахурдиа идеей сопротивления России заслонила собой реальные задачи национального строительства. Например, его навязчивой идеей было влияние, которое Москва могла оказывать внутри страны через свои органы безопасности и кадры бывшей коммунистической партии. Грузинскую профессиональную элиту и интеллигенцию, тяготевших к России в культурном отношении и через профессиональные связи, заклеймили как "коллаборационистов"[14]. Эта охота на ведьм отвлекала правительство от жизненно важных экономических и социальных проблем. Она также лишила Гамсахурдиа многих самых способных управленцев и привела к разгоранию внутренней конфронтации между политически назначенными министрами и их номенклатурными подчиненными. Отчуждение элиты в значительной мере способствовало падению этого правительства[15].

Аналогичным образом Гамсахурдиа и его администрация воспринимали Абхазию и Южную Осетию лишь как средства давления со стороны России, направленного против грузинской независимости. В результате интересы местных элит в этих регионах не были приняты во внимание, и каналы связи остались заблокированными. В отсутствие диалога напряженность постепенно переросла в столкновения. Отказавшись признать, что ее собственное стремление к независимости поставило под сомнение идентичность абхазов и осетин, Грузия не смогла создать единую национальную идентичность[16].

Антироссийская позиция Гамсахурдиа, конечно, имела определенный функциональный аспект. Он намеревался использовать страх грузин перед внешним врагом для укрепления власти и в целях содействия образованию единого национального самосознания. Однако эксплуатация образа врага как средство

[14] Как Гамсахурдиа в Грузии, так и Абульфаз Эльчибей в Азербайджане старались дистанцироваться от "красной интеллигенции", но это оказалось невозможным и привело к "отчуждению элиты" (с результатом в виде революции).

[15] О последствиях отчуждения советской элиты для правительства Гамсахурдиа см. *Jaba Devdariani.* Georgia: Rise and Fall of Façade Democracy. — *Демократизация*, т. 12, № 1 (зима 2003 г.), с. 87—91.

[16] См. главу Гиа Нодиа в настоящем сборнике.

продвижения страны вперед оказалась неэффективной. Ведь если грузинское общество и продвинулось по пути к достижению согласия относительно того, что Гиа Нодиа называет "национальным проектом", то есть к тому, чтобы стать государством-нацией, основанным на принципах европейского либерализма, вопрос при этом ставится лишь о том, чем хочет стать Грузия, а не о том, как этого можно достичь[17]. Грузинская элита была настолько поглощена своей "идентичностью сопротивления", что не смогла четко сформулировать то, что Мануэль Кастеллс называет "идентичностью проекта", то есть миф о лучшей жизни — "проект иной жизни, возможно, основанный на подавляемой идентичности, но предусматривающий движение к преобразованию общества"[18]. К сожалению, хотя грузины и заявили о культурной, основанной на системе ценностей близости к Европе, Грузия как страна не имела демократического, капиталистического опыта, который мог бы стать опорой для такого национального проекта. В 1991 году вновь обретшая независимость Грузия унаследовала от социал-демократической Грузинской Республики 1918 года лишь стремление к европейской идентичности, но не соответствующий опыт. Трех лет государственности — с 1918 по 1921 год — оказалось недостаточно для создания жизнеспособных институтов функционирующей демократии[19].

Преемник Гамсахурдиа Эдуард Шеварднадзе точно так же не смог сформулировать проект общественного развития Грузии. Апеллируя к "фактору России", он тоже прибегал к теориям заговора в качестве ширмы для сокрытия неэффективных действий и преступлений своего режима[20]. По сравнению с Гамсахурдиа Шеварднадзе считался в Грузии пророссийским политиком. Он пришел к власти в 1992 году, обязавшись улучшить отношения с Россией. Во время абхазской войны он проводил различие между "двумя Россиями" — "имперской", которую представляли военные, и "демократической", которую представ-

[17] См. главу Гиа Нодиа в настоящем сборнике.

[18] *Castells.* The Power of Identity, p. 8.

[19] Иным было положение в государствах Балтии (образцу которых Грузия часто следовала в своей борьбе за независимость). В период с 1918 по 1939 год государства Балтии были полноценно действовавшими, так что память о демократических институтах сохранилась, в частности у людей, успевших пожить в независимом государстве.

[20] *Тархан-Моуравн.* Грузино-абхазский конфликт в региональном контексте. С. 121—153.

лял президент Ельцин. Но когда в конце 1990-х годов положение его правительства ослабло, Шеварднадзе стал все чаще использовать Россию как козла отпущения для оправдания своих неудач. Однако в действительности собственные внутренние недостатки Грузии, особенно слабость грузинского государства и его неспособность сформировать жизнеспособные, всеохватывающие государственные институты, привели к тяжелому экономическому упадку и двум кровавым конфликтам с сепаратистами, результатом чего явилась утрата контроля над более чем 15 процентами территории страны.

Труднее определить мотивацию российских действий на Кавказе в начале 1990-х годов. В Грузии широко распространено мнение, что Россия стремилась не допустить укрепления националистических режимов в Грузии и Азербайджане, используя свои военные и политические возможности для оказания помощи (часто вооруженной) политической оппозиции в этих двух странах. Тем не менее нет никаких явных свидетельств того, что возвращение во власть таких руководителей коммунистических времен, как Гейдар Алиев в Азербайджане и Шеварднадзе в Грузии, было задумано в Москве. Националистическое руководство обеих стран столкнулось с собственными внутриполитическими проблемами, которых оказалось бы достаточно для свержения президентов. Правда, вооруженным противникам Гамсахурдиа было разрешено пользоваться складами оружия, оставшимися от советских времен, что убедило часть грузинской общественности в том, что смену режима организовала Россия. Но вероятнее всего, российские военачальники, выйдя из-под политического контроля в обстановке хаоса, сопровождавшего распад Советского Союза в декабре 1991 года, действовали самостоятельно.

В случае с Абхазией, как известно, российские военные снабжали абхазские вооруженные формирования боеприпасами, разведывательными данными и даже оказывали прямую военную помощь. Являлись ли эти действия результатом сознательной политики Кремля или были лишь побочным эффектом общей политической неразберихи в России? На этот вопрос до сих пор невозможно получить убедительный ответ. Остается лишь догадываться о возможных причинах, по которым российские военные могли действовать во вред грузинским интересам и по которым российские власти не удерживали их. Как отмечалось выше, ориентирующийся на Запад российский либерализм

имел экономическое лицо. Приватизация была развернута в тесном сотрудничестве с Международным валютным фондом и Всемирным банком. В области внешней политики Россия завершила военное присутствие в Восточной Европе и признала независимость прибалтийских государств. Однако эти шаги встретили мощное сопротивление в России, и на фоне происходившего в самой стране кризиса идентичности русские ощутили необходимость в определении своего государства в терминах державности. Еще осенью 1992 года министр иностранных дел Андрей Козырев в своем предостерегающем выступлении на заседании Совета министров Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Стокгольме озвучил распространенное мнение, назвав бывшие советские республики по сути постимперским пространством, на котором Россия должна защищать свои интересы всеми имеющимися средствами[21]. И хотя Козырев отказался от своих слов, представив их как способ подчеркнуть опасность, исходившую от сторонников жесткого курса, официальные доктрины безопасности и внешней политики, принятые Россией в 1993 году, содержали такое понятие, как "ближнее зарубежье". Концепции, лежавшие в основе этих документов, были очень близки к идеям, высмеянным Козыревым в его выступлении в Стокгольме[22].

У России, конечно, не было никаких шансов на восстановление своего прежнего имперского правления на постсоветском пространстве, поэтому ее тоска по "исторической" роли вылилась в оказание гегемонистского влияния на внешнюю политику более слабых государств[23]. К середине 1990-х годов

---

[21] *Roland Dannreuther* Russian Perceptions of the Atlantic Alliance: Final Report for the NATO Fellowship (Brussels and Edinburgh: 1997), p. 11, http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/dannreut.pdf.

[22] *John J. Maresca.* Russia's 'Near Abroad'—A Dilemma for the West, in *Hans-Georg Ehrhart, Anna Kreikemeyer, and Andrei V. Zagorski, eds.* Crisis Management in the CIS: Whither Russia? (Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995), pp. 192—193; *Yuri E. Fedorov.* Foreign Policy-Making in the Russian Federation and Local Conflicts in the CIS, in *Ehrhart, Kreikemeyer, and Zagorski.* Crisis Management in the CIS, p. 122 и pp. 126-127.

[23] *Rajan Menon.* The Security Environment in the South Caucasus and Central Asia, in *Rajan Menon, Yuri E. Fedorov, and Ghia Nodia, eds.* Russia, the Caucasus, and Central Asia, The 21st Century Security Environment (New York: East West Institute, M.E. Shape Inc., 1999), p. 9.

смысл формулировки "ближнее зарубежье" (не всегда имеющий точное значение) начал проясняться. Россия считала эти государства иностранными, но неким особым образом, удерживала их в рамках "виртуальных" границ державы, над которыми властвовал хозяин-гегемон. "Ближнее зарубежье" имело разное значение для разных групп русских, так что никакой ясной политики не проводилось. Воинственно настроенное оборонное ведомство было размещено в непосредственной близости от области предполагаемых российских интересов. В отсутствие четких директив эти люди толковали понятие "ближнее зарубежье" по своему усмотрению и таким образом оказывали самое значительное влияние на политику Ельцина на Южном Кавказе.

Военные стали представителями российских интересов на Кавказе, что явилось логическим, хотя и незапланированным результатом развития событий. Со времен Российской империи перепоручение Кавказа военным было традиционной моделью поведения. Россия долгое время придавала особое стратегическое значение этому региону. Да и по сложившейся практике военное присутствие здесь было значительным, поскольку войска бывшего Закавказского военного округа (теперь Группы российских войск в Закавказье) оставались размещенными по всему региону и после развала Советского Союза как политического объединения. Военные к тому же имели особые личные отношения с ключевыми фигурами в южнокавказских правительствах[24]. Так, например, переговорщиками во время конфликтов в Грузии и конфликта между Азербайджаном и Арменией были представители российского министерства обороны. Российские генералы также регулярно делали заявления от имени России в районах конфликтов. Российский министр обороны Павел Грачев фактически сыграл роль посредника при заключении ряда соглашений между грузинской и абхазской сторонами, а в Нагорном Карабахе выступил как специальный представитель президента Ельцина. Роль, которую играли военные, имела как символическое, так и практическое значение. Некоторые аналитики утверждают, что исторически российские военные

[24] *Дмитрий Тренин.* Интересы безопасности и политика России в Кавказском регионе// *Бруно Коппитерс (ред.).* Спорные границы на Кавказе. М.: Весь Мир, 1998. С. 110—111, также по адресу: http://poli/vub.ac.be./publi/ContBorders/rus.

всегда защищали российскую государственность, и поэтому во времена, когда гражданская власть оказывается в состоянии хаоса, их сравнительный вес, естественно, возрастает[25]. Представляется, что роль военных как защитников российской государственной идентичности в целом приветствуется обществом, которое считает армию "одним из базовых, образцовых институтов", основанных на порядке и вертикальной иерархической структуре[26].

Однако избрание Россией военных в качестве институционального переговорщика оказалось весьма неудачным в отношении Грузии, так как вряд ли было способно успокоить тех, кто уже воспринимал Россию как источник милитаристской угрозы. Еще больше ситуацию усугубляло то, что официальные представители российской армии часто высказывались в агрессивном, непримиримом тоне, проявляя смесь советского и имперского высокомерия. Поскольку после крушения Советского Союза политический контроль над армией ослаб, неудивительно, что отдельные военачальники, даже на самом высоком уровне, санкционировали продажу оружия и в ходе региональных конфликтов действовали по собственному усмотрению. Не были они свободны и от своекорыстных мотивов, поскольку на продаже оружия можно было сделать большие деньги[27].

В период с начала до середины 1990-х годов опасность угрожала и территориальной целостности самой многоэтнической России, и нигде эта опасность не была более явной, чем на Северном Кавказе. Перед Кремлем встала задача прекращения этнического соперничества между нерусскими народностями и республиками Северного Кавказа (где находятся Чечня, Дагестан, Ингушетия и Северная Осетия). Аналогичным образом Москва пыталась нейтрализовать правых радикалов среди этнических русских (казаков на Северном Кавказе), которые пользовались поддержкой влиятельных военных и коммунистического лобби в парламенте. Ельцинский режим изо всех сил старался обеспечить необходимое равновесие, но и достигнутое равнове-

[25] *Alexander Golts.* Main Obstacle to Military Reform—Russian Militarism. — *Pro et Contra*, vol. 8, no. 3 (2004), p. 56.

[26] *Dubin.* Counterweight, p. 30.

[27] О продаже чеченским повстанцам оружия из северокавказских военных арсеналов во время первой чеченской кампании сообщали как журналисты, так и официальные лица.

сие не всегда приносило пользу. Например, российские добровольцы, участвовавшие в абхазском конфликте (и чеченские сепаратисты, и казаки-державники), не представляли собой прямой угрозы для России. Напротив, их действия могли бы быть одним из факторов, способствующих подавлению внутренних раздоров в России через выпускание пара в районе Северного Кавказа[28].

В тот период для российского участия существовало не так много ограничений. Конфликты в Северной Осетии или Абхазии не привлекли большого внимания Запада. Грузинские власти тоже не торопились громко высказываться по этому поводу. Несмотря на изредка раздававшиеся протесты со стороны грузинского парламента, участие русских в абхазском конфликте в большинстве случаев подвергалось лишь незначительному осуждению, а правительство продолжало молчаливо соглашаться с российской ролью посредника-миротворца. Когда напряженность южно-осетинского и абхазского конфликтов ослабла, международное сообщество воздержалось от размещения миротворческих сил в этих районах, не выдвинув формальных возражений против готовности Кремля служить посредником в урегулировании этих конфликтов. Россия ревностно оберегала свою миротворческую миссию в Грузии, стараясь ограничить международное вмешательство, выходящее за рамки и без того довольно ограниченного наблюдательского мандата ООН в Абхазии и мандата Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Южной Осетии. Россия стремилась создать ситуацию, в которой "ни один международный орган, кроме СНГ [Содружества Независимых Государств], не мог бы выполнять эффективную миротворческую деятельность... и, более того, ни

[28] Факт участия чеченских и черкесских наемников, а также казаков правого крыла в абхазских конфликтах получил широкую известность через посредство Конфедерации народов Кавказа (КНК) (см. "Доклад организации "Хьюман райтс уотч": Грузия в 1995 году", http://www.hrw.org/reports/1995/Georgia2.htm). В нем утверждалось, что это участие предотвратило чеченско-русские столкновения в начале 1990-х годов. В то же время участие наемников было весьма популярным у российских политиков радикального толка и армейских офицеров, которые ослабили давление на администрацию Ельцина, попавшую в трудную ситуацию. Некоторые намеки на такого рода аргументацию можно обнаружить в: *Тархан-Моурави.* Грузино-абхазский конфликт в региональном контексте. С. 121—153.

одна миротворческая операция в СНГ не была бы успешной без участия в ней России"[29].

После своего поражения в Абхазии грузинское государство оказалось на грани распада. По мнению многих грузин, именно Россия инспирировала сепаратистские конфликты в Абхазии и Южной Осетии и не давала им угаснуть. Об этом сказал и Шеварднадзе после перехода Сухуми в руки абхазских сил, когда признался, что "Россия поставила Грузию на колени"[30].

Грузия чувствовала, что у нее нет иного выбора, кроме как принять российские войска в качестве миротворцев и в Южной Осетии, и в Абхазии. На самом же деле первоочередной задачей этих войск было обеспечение безопасности границ сепаратистских территорий, что по сути являлось гарантией их фактической независимости. Но вместе с тем мечты России о возврате былого величия натолкнулись на беспорядки в районе Северного Кавказа. Вместо расширения зоны своего влияния Россия оказалась перед лицом опасного конфликта в Чечне. Более того, в результате конфликтов на Южном Кавказе российское южное подбрюшье оказалось подверженным таким болезненным явлениям, как неконтролируемые потоки беженцев, непокорные сепаратистские режимы и преступность.

В ПОИСКАХ БЕЗОПАСНОСТИ

Соображения безопасности были доминирующими для России во время первой чеченской войны — войны непопулярной ни в самой стране, ни за рубежом. Этот конфликт перечеркнул надежды России на быструю интеграцию в Европу и выявил глубокую пропасть в системе ценностей между Европой и Россией. В то время как эта война ослабляла российское правительство, придавая силы воротилам бизнеса и жаждущим власти региональным элитам, в Грузии продолжался хаос. Многочисленные вооруженные банды контролировали бизнес и политику, а государство продолжало распродавать ресурсы, накоплен-

[29] *Emilia Krivchikova.* Peacekeeping Operations on the Territory of the Former Soviet Union, in *Ehrhart, Kreikemeyer, and Zagorski.* Crisis Management in the CIS, p. 162.

[30] Эта широко известная цитата была приведена грузинским ТВ. Ссылки можно найти по адресу: http://www.philipjohnston.com/centraleurope/chron/fsu/1993sep.htm.

ные за советский период, только чтобы хоть как-то свести концы с концами. Перебои с хлебом стали повсеместными, в жилые дома не подавался газ, необходимый для приготовления пищи и обогрева, электроснабжение было нерегулярным. Упадок в обеих странах представлял собой угрозу основам национального самосознания. Теперь в обеих странах доминирующее место заняли проблемы безопасности, поскольку обе они функционировали в режиме выживания. В период с 1994 по 1999 год реализм в политике затмил все прочие соображения.

В Грузии задача обеспечения безопасности имела два аспекта: во-первых, предотвратить распад государства и, во-вторых, найти противовес тому, в ком Грузия видела основную внешнюю угрозу, — России. Для достижения первой цели Тбилиси пошел на прежде немыслимые уступки России: Грузия вступила в СНГ, Шеварднадзе полностью поддержал российскую кампанию в Чечне, находящийся на действительной военной службе российский офицер Вардико Надибаидзе был назначен министром обороны, а лояльные России кадры заняли ряд постов в органах безопасности. Одновременно с этим в целях достижения некоторой стабильности в стране Шеварднадзе принял крутые меры против преступных банд, в конце концов объявил вне закона отряды самообороны "Мхедриони" и посадил в тюрьму двух самых влиятельных военачальников — Джабу Иоселиани и Тенгиза Китовани. По мере того как полиция и службы безопасности набирали силу, было проведено несколько связанных с большим риском операций против преступных банд в разных областях Грузии. В западной Грузии были безжалостно подавлены сторонники Звиада Гамсахурдиа. В 1995 году Шеварднадзе создал Союз граждан Грузии (СГГ), который стал правящей партией в результате всеобщих выборов 1996 года. Молодые члены парламента от СГГ, возглавляемые спикером Зурабом Жвания, вселили в Запад надежду на довольно быструю демократизацию. В 1996 году новая национальная валюта была введена и достигла стабильного обменного курса — желанный переход от трехзначных цифр инфляции 1993 года. После нескольких лет резкого спада достижением 1996—1997 годов стали двузначные показатели темпов роста ВВП.

Во внешней политике Шеварднадзе стремился к получению от Запада гарантий безопасности, но ответные действия начались только с постепенным ростом заинтересованности Запада в нефти Каспийского моря. Нетронутые запасы нефти и газа в

Каспийском бассейне вызывали заметный экономический интерес у западных держав. К 1998 году уже более дюжины западных нефтяных компаний присутствовали в Каспийском регионе, обеспечив один только Азербайджан контрактами на общую сумму, превышающую 28 млрд. долл. США[31]. Южный Кавказ привлек внимание США, когда стало повышаться значение проектов транспортировки азербайджанской (и потенциально — центральноазиатской) нефти на европейские рынки. Были запущены два проекта строительства: мелкомасштабного трубопровода Баку—Супса и магистрального экспортного трубопровода Баку—Тбилиси—Джейхан. Шеварднадзе одобрил концепцию "Великого шелкового пути" для установления транспортных связей между Азией и Европой, проходящих через Южный Кавказ. Поскольку конфликты в Абхазии, Южной Осетии и Чечне разорвали грузинские линии транспортной связи с Россией, основным торговым партнером Грузии стала Турция.

Россия рассматривала Южный Кавказ через призму задач обеспечения собственной внутренней и внешней безопасности. Многие российские аналитики согласились бы с мнением Дмитрия Тренина о том, что "Закавказье неразрывно связано с Северным Кавказом, составляющим неотъемлемую часть Российской Федерации"[32]. И действительно, независимость южнокавказских республик порождала ряд серьезных проблем в отношении безопасности. Граница России с этими новыми государствами, имевшая лишь административный статус в рамках Советского Союза, с его распадом стала проницаемой. Это открыло Россию для потоков беженцев из Южной Осетии, Абхазии и, в меньшей степени, из Нагорного Карабаха.

До 1995 года способность России распространить свое влияние на Кавказе сдерживалась наличием собственных внутренних конфликтов, а после 1995 года российскому влиянию во все возрастающей степени стали противостоять западные державы. Западные обозреватели начали говорить о новой "большой игре" за нефть на Каспии и на Кавказе. "Это регион, который находит-

[31] *Glen E. Howard.* NATO and the Caucasus: The Caspian Axis, in *Stephen J. Blank, ed.* NATO after Enlargement: New Challenges, New Missions, New Forces (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1998), p. 157.

[32] *Тренин.* Интересы безопасности и политика России в Кавказском регионе. С. 102.

ся в поле зрения и Запада, и Востока", — писал в 2001 году комментатор британской газеты "Гардиан"[33]. Идея стратегического соперничества на Кавказе засела в умах как российских, так и западных аналитиков и репортеров, оказывая влияние на политические документы и принятие решений. Как отметил в 1998 году Глен Ховард, "с завершением холодной войны Кавказ опять находится на переднем крае мировой геополитики, поскольку каспийская нефть меняет [ситуацию] на восточном фланге НАТО"[34]. Независимо от того, полностью ли разделяли это мнение в Брюсселе или Вашингтоне, оно действительно отразило суждения, связывающие контроль над энергоресурсами с борьбой за влияние, характерные для политического реализма.

Со своей стороны, Россия все еще вела политическую игру по старым правилам холодной войны. Период становления российской внешней политики, отмеченный эмоциональным стремлением "вновь войти в семью цивилизованных государств", прошел. Идеология противовесов была возрождена во время второго срока пребывания Андрея Козырева на посту министра иностранных дел, а затем набрала полную силу, когда в январе 1996 года Козырев был заменен специалистом по вопросам безопасности времен холодной войны Евгением Примаковым. Теперь целью российской политики было стремление остановить стратегическое наступление Соединенных Штатов и отстоять идеи многополюсного мира вместо продвигаемого в основном Соединенными Штатами однополюсного варианта. Российское правительство создавало образ Соединенных Штатов не как "врага", а как партнера, но такого, с которым оно намеревалось бороться за международное влияние. На самом же деле, хотя многие российские военные видели в Соединенных Штатах врага, сами США не считали новую Россию способной конкурировать с Соединенными Штатами во всемирном масштабе. Тем не менее администрация Ельцина старалась сделать СНГ мощным, обеспечивающим безопасность политическим союзом. Москва также предложила усилить элемент безопасности в рамках ОБСЕ, где Россия обладает политическим правом вето. Кроме того, она пыталась создать противовес действиям НАТО и США

[33] *Richard Norton-Taylor.* The New Great Game. — *The Guardian*, March 5, 2001, http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4146099,00.html.

[34] *Howard.* NATO and the Caucasus, p. 152.

на Балканах и, особенно в период пребывания у власти Примакова, играть роль посредника между Соединенными Штатами и так называемыми государствами-изгоями[35]. Сотрудничество России с Ираном в области обеспечения безопасности стало дополнительным источником напряженности в отношениях с Соединенными Штатами[36].

Южный Кавказ был всего лишь малой частью этого большого плана, а Грузия была лишь одним из элементов широкомасштабного соперничества между Соединенными Штатами и Россией. В изданной в 1998 году в США "Стратегии национальной безопасности" отстаивалась необходимость полной интеграции ключевых областей СНГ в западные экономические и политические структуры[37]. Напротив, российская концепция внешней политики 2000 года отдавала приоритет "обеспечению соответствия двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – членами СНГ задачам обеспечения национальной безопасности [России]"[38]. Россия считала расширение НАТО, включая Программу "Партнерство ради мира" (ПРМ), посягательством на российское влияние. Так, более активное грузинское участие в ПРМ и запланированные экономические проекты с Турцией и Европейским союзом (ЕС) рассматривались как расширение западной политики с целью окружения России недружественными военными и экономическими союзами.

В 1999 году министр иностранных дел России Игорь Иванов изложил российскую политику, прибегая к терминам, которые разительно напоминали терминологию времен холодной войны. Это было время, когда российские попытки достичь паритета с Соединенными Штатами в области безопасности все больше терпели неудачу, и выступление Иванова отразило все тогдашние страхи России:

---

[35] *Allen C. Lynch.* The Realism of Russia's Foreign Policy. – *Europe–Asia Studies*, vol. 53, no. 1 (2001), pp. 15-23.

[36] *Patrick G. Moore*. Russia to Sell Iran More Arms. – *RFE/RL Newsline*, March 13, 2001, http://www.rferl.org/newsline/ 2001/03/130301.asp.

[37] *William J. Clinton.* A National Security Strategy for a New Century (Washington, DC: The White House, October 1998), pp. 37-40.

[38] *Концепция российской внешней политики*. Министерство иностранных дел России в он-лайновом режиме, http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc. nsf/ 0e9272befa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7. Этот документ был одобрен президентом Владимиром Путиным 28 июня 2000 года.

> В Москве часто задавались вопросом, не являются ли Косово и Чечня звеньями одной цепи в череде усилий по созданию одномерного мира, где центральное место занимало бы НАТО. Не используется ли Чечня в качестве дымовой завесы, за которой НАТО готовится взять на себя роль мирового жандарма для подрыва фундаментальных основ стратегической стабильности и обращения вспять процесса разоружения? Не развязана ли антироссийская кампания по поводу Чечни с целью заставить Россию уйти с Кавказа, а затем и из Центральной Азии? И это далеко не все вопросы, возникшие у российской общественности в отношении действий — или порой бездействия — наших западных партнеров[39].

К концу 1990-х годов стало ясно, что Россия поставила перед собой ряд задач, которые она не сможет выполнить. Например, ей не удалось сдержать первую волну расширения НАТО в 1999 году. Напротив, было запланировано и дальнейшее расширение НАТО, включающее страны Балтии. В том же году российская стратегия "противовеса" не достигла успеха в Косово. Кроме того, первая иракская война ограничила роль России на Ближнем Востоке. Вследствие экономической слабости и постоянных внутренних трений СНГ так никогда и не достигло степени влияния Советского Союза.

Однако в Грузии и на Южном Кавказе Россия сохраняла благоприятную ситуацию в области безопасности на протяжении всех 1990-х годов. К 1994 году, держа в своих руках ключи к урегулированию "замороженных" национальных конфликтов, Россия, по существу, реализовала некий Pax Russica ["русский мир"] в этом регионе. Чтобы институционализировать свое доминирующее положение, Россия старалась помешать международному участию в Минской группе ОБСЕ — международном органе, которому было поручено найти решение нагорно-карабахской проблемы[40]. Такие же усилия Россия предпринимала и в отношении ООН и ОБСЕ, чтобы не допустить "интернационализации" миротворческих операций в Абхазии за рамки наблю-

---

[39] *Igor Ivanov.* West's Hypocrisy over Chechnya. — *Financial Times*, November 16, 1999, p. 19.

[40] *Maresca.* Russia's 'Near Abroad', p. 194.

дательской миссии ООН/ОБСЕ[41]. Тем не менее западное присутствие на Кавказе, которое в начале 1990-х годов было незначительным, продолжало расти. В 1999 году трубопровод Баку—Супса был сдан в эксплуатацию, а Грузия вступила в Совет Европы, возродив для себя надежды на реализацию европейского "национального проекта".

В то же время поражение России в первой чеченской кампании выявило внутреннюю слабость ее администрации и армии. Ее неумелое поведение в ходе этого внутреннего кризиса еще раз показало, как Россия завязла в своих нестабильных южных регионах. Западные аналитики утверждали, что сокращение присутствия российских сил и необходимость заняться внутренними проблемами приведут к "стратегическому отступлению" России с Южного Кавказа, что особенно коснется ее военного присутствия[42]. Решение о закрытии двух российских военных баз в Грузии и начале переговоров о выводе двух остальных было достигнуто на заседании ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 года. В Стамбуле ельцинское правительство, деморализованное и ослабленное чередой неудач, уступило давлению со стороны США и обязалось вывести войска из Грузии[43]. В 1999 году Россия также завершила вывод всех своих пограничных войск из Грузии, покинув таким образом бывшую советскую границу с Турцией.

В период с 1994 по 1999 год Грузия действительно сохранила политическую целостность и даже сумела обеспечить некоторый столь долгожданный экономический рост. Успешное обуздание хаоса президентом Шеварднадзе в начале 1990-х годов было поистине выдающимся достижением. Однако со временем становилось все более очевидным, что в рамках нового порядка Грузии "проевропейское" влияние парламента сдерживалось группами, построенными на принципе клиентелизма, где реальная власть принадлежала представителям высших эшелонов по-

[41] По имеющимся данным, Россия обменяла свой голос в поддержку вмешательства США на Гаити на отказ США от привлечения международных миротворцев в Абхазию (см. *Maresca.* Russia's 'Near Abroad', p. 197).

[42] *Pavel K. Baev.* Challenges and Options in the Caucasus and Central Asia (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, April 22, 1997), p. 17, http://www.carlisle.army.mil/ssi/pdffiles/00111.pdf.

[43] *Stephen J. Blank.* U.S. Military Engagement with Transcaucasia and Central Asia (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, June 2000), p. 6, http://www.milnet.com/pentagon/Russia-2000-assessment-SSI.pdf.

литики, безопасности и полиции, связанных круговой порукой с преступным миром. К 1998 году темпы роста экономики уже начали замедляться. Переговоры по Абхазии и Южной Осетии затормозились, в то время как автономная Аджария превратилась в квазинезависимое образование, руководимое местным лидером, бросившим открытый вызов центральным властям. Лозунгом режима Шеварднадзе была "стабильность любой ценой", но правительство постепенно утрачивало популярность по мере роста важных социальных и политических проблем.

Когда в 1999 году Шеварднадзе говорил о своем намерении "громко постучать в дверь" НАТО, он скорее апеллировал к общественному мнению в своей стране, а не формулировал достижимую политическую цель[44]. В том же году на 50-м юбилейном саммите НАТО Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдова официально объявили о создании союза ГУУАМ, но способность его членов реализовать долгосрочные соглашения в области военной безопасности с самого начала оказалась нулевой. Тем не менее этого заявления оказалось достаточно, чтобы вызвать раздражение у российского руководства, которое сочло ГУУАМ недружественным, инспирированным НАТО альянсом государств, расположенных на уязвимом участке российской южной границы. Политика Шеварднадзе, заключавшаяся в использовании региональных (турецких) и международных (натовских и американских) сил для нейтрализации России, осуществлялась одновременно с эпизодическими уступками и смиренными высказываниями в отношении Москвы. Эта двуличная политика чрезвычайно раздражала российское руководство, которое относилось к Шеварднадзе с глубоким недоверием. Политические установки, которые он помогал разрабатывать во время пребывания на посту советского министра иностранных дел, сделали его популярным на Западе, но столь же непопулярным в России[45]. Пребывание Шеварднадзе на

[44] World News: Georgia Plans to Seek NATO Membership FT Interview: Eduard Shevardnadze. — *Financial Times*, October 25, 1999, http://globalarchive.ft.com/globalarchive/articles.html?id=991025016635&query=shevardnadze# docAnchor991025016635.

[45] Это были годы растущей ностальгии по Советскому Союзу, когда в опросах общественного мнения Сталин занял 4-е место "среди самых выдающихся личностей всех времен и народов". Единственным советским деятелем, опередившим Сталина, был Ленин, занявший 2-е место. См. *Dubin*. Counterweight, p. 26.

посту президента, особенно после 1995 года, сопровождалось весьма холодными личными отношениями между грузинским и российским руководителями, что, в свою очередь, свело к нулю возможность ведения сколько-нибудь действенного диалога между ними по беспокоящим обе стороны проблемам безопасности.

В конце 1990-х годов грузинский "национальный проект" в основном оставался в силе, и стремление к установлению демократии по западному образцу отражалось в широкой общественной поддержке вступления Грузии в Совет Европы. Однако в то же время неизменно росло недовольство правительством Шеварднадзе из-за его неспособности удовлетворить основные нужды граждан, тем самым подвергая опасности проевропейский проект страны. Глубокое расхождение между европейскими устремлениями Грузии и мрачной реальностью жизни страны вызывало рост фундаменталистских движений, протестующих против "национального проекта" и выступающих за "грузинский" путь развития. Их приверженцы утверждали, что грузинские ценности, выраженные в православном христианстве, находятся в противоречии с такими европейскими ценностями, как, например, свобода высказываний и защита гражданских прав. Существенно, однако, то, что, в отличие от России, в Грузии не возродилась тоска по советским временам. По всей видимости, возврат к прошлому считался как нежелательным — в свете стремления народа к независимости, так и невозможным — вследствие насильственных действий и резких изменений, отделивших Грузию от ее советского прошлого.

В ПОИСКАХ ПРАГМАТИЗМА

Со времени вступления Путина в должность президента в 2000 году Россия продолжает стремиться к тому, чтобы играть более значительную роль на международной арене, но уже основывает это стремление на более реалистичной оценке своих политических, военных и экономических возможностей. Понятие "противовеса" Западу уступило место поиску способов сосуществования и взаимодействия, но без действительного объединения с ним.

Эта корректировка политики была ни внезапной, ни прямолинейной, а вырабатывалась путем проб и ошибок по мере того,

как новые российские руководители прощупывали степень терпимости Запада к более напористому поведению России, в частности в ее ближайшем соседстве. Доктрины внешней политики и безопасности, сформулированные под непосредственным контролем Путина во время его пребывания на посту секретаря Совета Безопасности и затем на посту премьер-министра, по-прежнему отражали желание позиционировать Россию как мировую державу и опять — путем "противостояния и ослабления мощи США" там, где это представляется возможным[46]. Став президентом, Путин отошел от этой жесткой линии, что особенно проявилось после 2001 года. Вместо противостояния и ослабления мощи бывшего противника в холодной войне на мировой арене Россия стала контактировать с разными иностранными державами в разных частях света, оставаясь наиболее конкурентоспособной в соседних с ней регионах.

После стратегических отступлений России в эпоху Ельцина многие ожидали, что его молодой и энергичный преемник остановится на варианте "мягкой власти", то есть экономической экспансии и конкуренции с западными компаниями в реализации проектов строительства трубопроводов[47]. Эти ожидания сбываются лишь отчасти. Путин укрепил эклектичную смесь советских и имперских символов, но вместо того, чтобы сосредоточиться на внешних угрозах, решил направить свои усилия на угрозы внутренние. Он заставил подчиниться грызущихся региональных руководителей и сделал некогда могущественный Совет Федерации, верхнюю палату парламента, полностью зависимым от президента. В рамках процесса укрепления власти он перевел кадровых служащих из служб безопасности (его политической базы) на высшие государственные посты. Он заставил влиятельных воротил финансового и делового мира, так называемых олигархов, демонстрировать свою лояльность или отправляться в изгнание. Частные средства массовой информации, ранее принадлежавшие этим олигархам, были подавлены. Бывшие или действующие кремлевские функционеры приобрели контроль над ключевыми энергетическими компаниями, сре-

[46] *Ariel Cohen.* The Russia Bush Faces. — *The Heritage Foundation Online*, March 12, 2001, http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed031201.cfm; *Ariel Cohen.* Russia and Eurasia. — *Issues 2000* (Washington, D.C.: Heritage Foundation, 2000), p. 703.

[47] *Baev.* Challenges and Options in the Caucasus and Central Asia, p. 5.

ди которых "Газпром", "ИТЕРА" (филиал "Газпрома", контролирующий энергетические активы СНГ) и РАО "Единая энергосистема" (ЕЭС), снабжающие правительство основными финансовыми средствами. Что касается того, кого Путин назвал внешним врагом, то им стал исламский терроризм, связываемый со второй чеченской кампанией России, врагом, которого Путин использовал для оправдания своего жесткого внутриполитического курса. Чеченская война принесла Путину небывалую политическую поддержку в России и помогла нейтрализовать доморощенных критиков, обвинявших его в нарушении прав человека. В обстановке, сложившейся после 11 сентября, пошла на убыль и критика действий России в Чечне со стороны международной общественности.

В результате путинская Россия достигла самосознания, сопоставимого с ее основополагающим мифом, которого никогда не достигала при Ельцине. Твердый порядок внутри страны был установлен сильным, но "доброжелательным" верховным правителем; в государственной администрации преобладали представители армии и служб безопасности, а страна вела "просветительскую" войну против "отсталой" Чечни. Одним из основных успехов Путина стало внедрение образа "исламского терроризма" для оправдания военных действий в Чечне[48]. Что касается Грузии, то российские аналитики в один голос охарактеризовали эту страну как "несостоятельное государство"[49].

Путинская Россия не является (и не ставит перед собой цели стать) европейской в смысле имитирования европейских политических институтов, гражданских прав и верховенства закона. Она пытается позиционировать себя как сильное и управляемое государство, способное понимать западные правила и готовое

[48] *Dmitri Trenin.* The Forgotten War: Chechnya and Russia's Future. Policy Brief no. 28 (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, November 2003), http://www.ceip.org/files/pdf/Policybrief28.pdf.

[49] Российский ученый Алексей Малашенко рискнул даже утверждать, будто Москва может вообще не принимать в расчет "гипотетическую вероятность демократизации постсоветских обществ в Центральной Азии и Закавказье". Так, он заявил, что "демодернизацию" этого региона можно остановить только продолжением оказания русского культурного влияния, которое "способствовало модернизации [центральноазиатских и закавказских стран] и стало средством их приобщения... к европейской культуре". См. *Aleksei Malashenko.* Post-Soviet States of the South and the Interests of Moscow. — *Pro et Contra,* vol. 5, no. 3 (2000), p. 43.

использовать экономические преимущества связей с Западом. Дальние внешние границы глобальной советской империи были покинуты, закрыты военные базы на Кубе (в Лурдесе) и во Вьетнаме (в Камрани), а контингент миротворческих сил в Боснии и Герцеговине и Косово был полностью выведен в 2003 году. Отношения с бывшими режимами-клиентами в Ливии, Сирии и Кубы были ограничены. В дополнение к этому Путин поддержал военные действия США в Афганистане.

Стивен Блэнк характеризует эту новую политику как "парадоксальный образец сочетания конфронтации с Западом... с попытками завоевать положение во влиятельных международных клубах (таких, как "большая восьмерка")"[50]. На самом деле этот парадокс является иллюзией. Конфронтация с Западом утратила глобальный характер и перенесена на ближайших соседей России, включая Южный Кавказ. Даже здесь Путин избежал лобового конфликта с Западом, предпочтя использовать многочисленные слабые места южнокавказских государств. Время от времени российские официальные лица все еще претендовали на имперское "право" преследовать свои интересы в "ближнем зарубежье" по своему усмотрению. Но чаще Россия выражала приверженность общим международным принципам, таким как территориальная целостность государств (включая бывшие советские республики), а затем стремилась расширить свое влияние при помощи более тонких и практичных средств. Этим способом она извлекла выгоду из таких тактических достижений 1990-х годов, как особые отношения, которые она установила с фактически существующими государствами в составе Грузии — Абхазией и Южной Осетией. Таким образом Путин стремился создать для Южного Кавказа новый нормативный режим, внешне соответствующий международному праву, но склонный к использованию особых постсоветских реалий. Российские претензии на некую особую роль в "ближнем зарубежье" часто облекались в формулировки, приемлемые для Запада. Другими словами, державная риторика была искусно исправлена так, чтобы соответствовать западным идеям и оправдывать необходимость в российском управлении на Южном Кавказе.

[50] *Blank.* U.S. Military Engagement with Transcaucasia and Central Asia, p. 6.

Грузия стояла на одном из первых мест в российской повестке дня, отчасти из-за явной параллели между отколовшимися районами Грузии и Чечней. Учитывая сходство угрозы, которую представляет Чечня для территориальной целостности России, с той, что представляют для Грузии Абхазия и Южная Осетия, можно было ожидать, что Россия с пониманием воспримет ситуацию в Грузии. Президент Шеварднадзе постоянно пытался навести своих российских коллег на эту мысль, но безуспешно. У российского руководства было несколько вариантов в отношении Грузии: 1) помочь Грузии стать сильнее, 2) постараться вынудить грузинское правительство руководствоваться желаниями России и 3) справиться с нестабильностью в этом регионе совместно с грузинским общенациональным правительством и/или другими международными игроками. К сожалению, слабость грузинских властей и непредсказуемость их действий при Шеварднадзе склонила чашу весов в сторону второго варианта.

Представители российских органов государственной власти запросили разрешение на использование грузинской территории для проведения военных операций против Чечни и на размещение российских частей особого назначения в районах Грузии, где спасающиеся бегством чеченцы искали убежища[51]. Одновременно с этим российская военная авиация начала впоследствии неоднократное нарушение грузинского военного пространства, были запущены ракеты класса "воздух—земля" и заминированы ущелья в северной части Грузии[52].

Кульминацией российского давления на Грузию стало принятие Москвой в ноябре 2000 года одностороннего решения о введении начиная с декабря 2000 года визового режима в отношении Грузии, которое явилось первым решением такого рода в СНГ. Кроме того, Россия ввела "упрощенный" — по сути безвизовый — режим для жителей Абхазии и Южной Осетии[53]. Начиная с 2000 года она также стала принимать от жителей Абхазии

---

[51] *Валерий Рокотов.* Еще один фактор влияния. — *Независимая газета*, 16 января 2001 года, http://ng.ru/cis/2001-01-16/5_factor.html.

[52] *Liz Fuller.* Unknown Fighters Again Violate Georgian Air Space. — *RFE/RL Newsline*, August 23, 1999, http://www.rferl.org/newsline/1999/08/2-TCA/tca-230899.asp.

[53] *Армен Ханбабян.* Введение визового режима неизбежно. — *Независимая газета*, 10 ноября 2000 года, http://ng.ru/cis/2000-11-10/1_vises.html.

и Южной Осетии заявления о предоставлении российского гражданства, тем самым еще больше укрепляя свои связи с этими образованиями[54].

Зимой 2000 года российские поставщики газа неоднократно прерывали газовые поставки в Грузию, что международные средства массовой информации сочли попыткой использования российской энергетической монополии в качестве рычага в политических спорах между этими двумя странами[55]. 19 января 2001 года этому предположению было дано официальное подтверждение, когда комиссар по иностранным делам Европейского союза подверг Россию критике за использование газовых поставок в качестве средства оказания политического давления[56].

Список российско-грузинских инцидентов, произошедших за указанный период, довольно велик. Павел Баев считает, что некоторые очевидные тактические меры давления "могли иметь мало или ничего общего со стремлением России подчинить себе Грузию". Например, непоставки энергоресурсов могли быть результатом внутренних споров между "Газпромом" и компанией "ИТЕРА" или следствием появления нового бизнес-плана, в котором первостепенное значение придавалось эффективности затрат и увеличению[57]. Особенно трудно усмотреть степень ответственности России за эти конфликты, когда Шеварднадзе, которому угрожала внутренняя оппозиция, использовал Россию как козла отпущения, чтобы мобилизовать поддержку своей администрации внутри страны. Он и его сторонники делали это и

[54] Это было проделано без соблюдения принципа территориальной целостности. Официально Москва утверждала, что жители Абхазии и Южной Осетии остались без гражданства и Россия как государство – преемник Советского Союза предоставила им свое гражданство. Однако политический подтекст был очевиден: ведь ряду таких давнишних резидентов России, как турки-месхетинцы в Краснодаре (которые тоже оказались людьми без подданства), было отказано в предоставлении гражданства России.

[55] *Michael Lelyveld.* Western Press Accuses Moscow of Using Energy as a Cudgel. – *RFE/RL Newsline*, January 1, 2001, http://www.rferl.org/nca/features/2001/01/05012001104106.asp.

[56] *Andrew Jack.* Russia Warned over Attitude to Georgia. – *Financial Times*, January 19, 2001.

[57] *Pavel Baev.* Russia Refocuses Its Policies in the Southern Caucasus (Cambridge, MA: Harvard University Caspian Studies Program, 2001), p. 11.

впрямую (апеллируя к имевшему эмоциональную нагрузку символизму середины 1990-х годов и призывая нацию объединиться перед лицом угрозы), и косвенным образом (намекая на то, что только Шеварднадзе способен обеспечить вовлечение Европы и Соединенных Штатов в дела Грузии). Однако в действительности в этот период грузинское правительство особенно ослабло. Президентские выборы 2000 года были расценены международными обозревателями как шаг назад в демократическом процессе. Уровень общественного доверия был рекордно низким, и масштабы протестного голосования ширились из-за того, что скромный экономический рост никак не сказывался на большинстве граждан. Обычным явлением стали политические кризисы внутри собственной партии Шеварднадзе — Союза граждан Грузии.

Тем не менее тактика эксплуатации российской угрозы, используемая президентом Шеварднадзе для повышения уровня международной поддержки, в определенной степени срабатывала, по крайней мере некоторое время. Видя слабость Тбилиси, а также желание России оказывать давление на Тбилиси, европейские державы и Соединенные Штаты решительно выступили против прямого вмешательства России в дела Грузии. Новая администрация Буша незамедлительно раскритиковала Россию за ее политику в отношении "ближнего зарубежья". В марте 2001 года государственный секретарь Колин Пауэлл заверил грузинского министра иностранных дел в поддержке США и открыто осудил давление со стороны России[58]. В этот период Грузия провела свои первые политические консультации со штаб-квартирой НАТО и в июне 2001 года приняла у себя военные учения, проводившиеся в рамках Программы НАТО "Партнерство ради мира"[59].

ИСПЫТАТЕЛЬНЫЙ ПОЛИГОН: ИНЦИДЕНТ В ПАНКИСИ

Начиная с 1999 года большое влияние на российско-грузинские отношения оказывали проблема Панкисского ущелья и ее прямая связь с проблемой Чечни. Развитие событий в Панкиси

[58] *Liz Fuller.* U.S. Assures Georgia of Support. — *RFE/RL Newsline*, March 21, 2001, http://www.rferl.org/newsline/2001/03/210301.asp.

[59] *Liz Fuller.* Georgia Consults NATO, EU. — *RFE/RL Newsline*, April 2, 2001, http://www.rferl.org/newsline/2001/04/020401.asp.

Карта 4. Панкисское ущелье



Central Intelligence Agency map, courtesy of the Central Intelligence Agency, The World Factbook 2005, http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gg.html.

и вокруг него является показательным примером того, как конфронтация между Россией и Грузией по вопросам безопасности затрагивает основные национальные интересы обеих стран. Несмотря на опасную эскалацию напряженности в отношениях между Россией и Грузией в годы, последовавшие за 1999-м, привлечение международных сил помогло достичь прагматичного результата. Панкисский кризис, начавшийся в 1999 году и достигший наивысшей точки в 2001, способствовал существенному пересмотру политики Грузии, что, в свою очередь, сыграло определенную роль в последующем крушении правительства Шеварднадзе.

Российские руководители пытались обеспечить безопасность чеченской границы с грузинской стороны еще с конца 1999 года. В августе 1999 года, когда шедшие в Чечне боевые действия распространились на Дагестан, Ельцин просил Шеварднадзе разрешить вести воздушные операции против Чечни с российских военных баз в Грузии. Шеварднадзе отказался. В первые месяцы второй чеченской войны около 7 тысяч чеченцев прошли по горным перевалам из Чечни в Грузию перед лицом наступающих российских войск. Столкнувшись с таким притоком беженцев, Грузия предоставила им статус беженцев prima facie, а это означало, что все прибывшие чеченцы юридически признавались беженцами без подробной проверки биографиче-

ских данных или документов, что соответствовало международным обязательствам Грузии, которые она взяла на себя в рамках Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней от 1967 года. Почти немедленно после этого Россия организовала широкомасштабную дипломатическую и пиаровскую кампанию, утверждая, что тысячи чеченских боевиков создали лагеря подготовки "террористов" в Панкиси и использовали этот район как базу для проникновения в Чечню.

Сначала грузинское правительство решительно отвергало эти обвинения и ссылалось на свои международно-правовые обязательства по предоставлению убежища беженцам. Вскоре, однако, резкий рост преступности и похищения людей, связываемый с Панкиси, придал российским заявлениям бóльшую достоверность. Это еще сильнее подорвало популярность грузинского правительства. Слабость и нерадивое отношение правительства к своим обязанностям позволили Панкиси превратиться в пристанище для всех видов преступников, включая бывших участников боевых действий. Грузинскому правительству не удавалось контролировать этот район еще до прибытия чеченских беженцев. На самом деле вследствие сложной этнополитической истории этого района обычное право долгое время превалировало над официальными правовыми институтами в Панкиси[60]. Ставшее результатом этого отсутствие правоохранительной деятельности породило среду, благоприятную для укрывания преступных и прочих вооруженных элементов.

Прибытие чеченских беженцев просто пролило свет на Панкиси и выставило царящее в этом районе беззаконие напоказ как грузинской, так и международной общественности. Панкиси являл собой серьезную дилемму в области безопасности для грузинских властей. В Грузии господствовало политическое мнение, что военная эскалация в Панкиси может оказаться фатальной для страны, которая уже разваливалась из-за сепаратизма, политической нестабильности и экономического застоя. Слабость вооруженных сил не давала правительству возможности ставить задачи и проводить эффективные военные операции. В результате правительство лишь предприняло слабую попытку изолировать это ущелье. Полицейский контрольно-пропускной пункт в

[60] *Jaba Devdariani and Blanka Hancilova.* Georgia's Pankisi Gorge: Russian, U.S., and European Connections. CEPS Policy Brief no. 23 (Brussels: Centre for European Policy Studies, June 2002).

устье ущелья не только не смог положить конец преступности, но, как утверждалось в сообщениях проводивших в то время собственные расследования средств массовой информации, сам превратился в канал незаконного оборота наркотиков, что было впоследствии подтверждено и официальными источниками.

В ходе этих событий усиливалось российское дипломатическое и военное давление на Грузию с целью побудить ее к принятию необходимых мер. Это давление оказывалось волнообразно и достигло пиков непосредственно после прибытия чеченских беженцев в 2000 году, осенью 2001 года и летом 2002 года. Логика российского давления была проста: российский министр обороны Сергей Иванов и начальник Генерального штаба Анатолий Квашнин утверждали, что, поскольку грузинские правоохранительные органы неспособны восстановить порядок в Панкиси, российское военное вмешательство необходимо для того, чтобы положить конец существованию этого "очага терроризма"[61]. Грузинское общество было чрезвычайно возмущено военным аспектом российского давления.

По словам военного обозревателя "Радио Свобода" Кобы Ликликадзе, имело место, по меньшей мере, 25 случаев нарушения Россией воздушного пространства Грузии в период с начала второй военной кампании в Чечне осенью 1999 года до августа 2002 года[62]. Во всех случаях, кроме одного, Россия отказывалась брать на себя ответственность. С другой стороны, путанные заявления Шеварднадзе, сначала отрицавшего присутствие чеченцев в Панкиси, потом рассказывавшего об одном из чеченских командиров как о "прекрасном, образованном человеке", лишь для того чтобы впоследствии умолять о принятии суровых мер против террористов, убедили и так уже скептически настроенную грузинскую общественность в том, что правительству и в самом деле есть что скрывать.

Это не означает, что грузинская официальная точка зрения, согласно которой Россия использовала Панкиси как средство давления на Грузию, не имела под собой никаких оснований. Не ошибалось грузинское руководство, и заявляя, что вмешатель-

[61] *Ian Traynor.* Russia Angry at U.S. War Plan for Georgia. — *The Guardian*, February 22, 2002, http://www.guardian.co.uk/international/story0,3604, 654020,00.html.

[62] Коба Ликликадзе, интервью телеканалу "Рустави-2" 29 августа 2002 года.

ство в дела Грузии может только усугубить неудачу России в Чечне. Конечно, значение, придававшееся Панкиси российскими политиками, не шло ни в какое сравнение с теми трудностями, с которыми они столкнулись в самой Чечне. Некоторые российские эксперты даже ставили под сомнение направление причинной связи между Панкиси и Чечней, отстаиваемой российскими властями, утверждая вместо этого, что Панкиси явился побочным результатом неудач в чеченской кампании, то есть следствием, а не причиной неудачной попытки российских военных положить конец запутанной ситуации в Чечне[63]. Но Грузия не проявила никаких признаков того, что способна справиться с проблемой Панкиси, и это еще раз доказало, что общий застой, наступивший при Шеварднадзе, теперь уже граничил с крахом государства.

Необходимость в принятии срочных мер стала очевидной после событий 11 сентября, которые придали Панкиси международное звучание. Террористическое нападение на Нью-Йорк предоставило российскому руководству прекрасную возможность заручиться международным одобрением его действий в Чечне и, возможно, вмешательства в Грузии. В своем первом телевизионном отклике, последовавшем сразу после случившегося нападения, президент Путин выразил решимость уничтожить "убежища террористов" вблизи российской границы, подразумевая под этим просьбу к США дать "зеленый свет" в отношении Панкиси.

Теперь, все более терявшее популярность грузинское правительство оказалось и под давлением со стороны международного сообщества, требовавшего искоренения терроризма, и под огнем критики собственных недовольных граждан, негодовавших по поводу дерзких похищений людей, следы которых вели в Панкиси. Правительство признало факт присутствия чеченских боевиков в Панкиси в октябре 2001 года, как сообщалось, после визита Шеварднадзе в Вашингтон, во время которого на него было оказано давление в целях принятия им "политики нулевой терпимости" в отношении терроризма[64]. Непоследовательный

[63] Обозреватель "Радио Свобода" Олег Кусов, интервью радиостанции "Эхо Москвы" 26 августа 2002 года, http://www.echo.msk.ru/guests/5754/.

[64] *Zeyno Baran.* Georgia Update, March 4, 2002, p. 3, http://www.csis.org/ruseura/georgia/gaupdate_0203.htm.

подход Шеварднадзе к решению панкисской проблемы, открывший возможность для давления со стороны России и унижения, способствовал резкому падению его популярности. К осени 2001 года она опустилась до рекордно низких 6 процентов. Провальная внутренняя политика заставила президента отправить в отставку правительство после состоявшихся в октябре 2001 народных выступлений против оказания правительством давления на одну из независимых телевизионных станций. Его правящий Союз граждан Грузии находился на грани развала. В этих обстоятельствах грузины опасались, что подвергшийся резкой критике Шеварднадзе может обратиться за помощью к России, чтобы сохранить за собой президентский пост, и взамен пойдет на уступки в панкисском вопросе.

Слабость грузинского правительства являлась одной из основных причин ненормального состояния отношений между этими двумя странами. Российские руководители были убеждены, что либо Грузия дала приют чеченским боевикам просто из сочувствия к Чечне (и желания досадить России), либо была слишком слаба, чтобы действовать эффективно. Лидеры западных стран тоже не доверяли непредсказуемым виражам Шеварднадзе и противоречивым заявлениям грузинских министров безопасности, обороны и внутренних дел относительно присутствия чеченских полевых командиров на грузинской территории, а заявления грузинских средств массовой информации о том, что в 2000 году министр внутренних дел Грузии пытался "забросить" чеченских боевиков в Абхазию, лишь подтверждали российское представление о проблеме[65].

Испытывая давление со всех сторон, грузинская элита доверяла России меньше чем кому бы то ни было. Запад (и особенно Соединенные Штаты) она воспринимала как единственную надежду на защиту страны от распространения чеченского конфликта на Грузию. Грузинское правительство пользовалось меняющейся международной обстановкой, чтобы энергично отстаивать интересы своей безопасности, играя в классическую игру —

[65] Как представляется, для последних заявлений имеются некоторые основания. В июне 2004 года правительство Саакашвили приказало провести расследование обстоятельств рейда чеченских боевиков в Абхазию в 2000 году. Между тем государственный министр Георгий Хаиндрава подтвердил, что определенную роль в этих событиях сыграла администрация Шеварднадзе.

реальную политику — балансирования между Россией и Соединенными Штатами. С конца 1999 года в Грузию направлялись наблюдатели ОБСЕ для контроля за чеченским участком границы. Хотя их свидетельства поставили под сомнение российские обвинения в массовом передвижении боевиков, все решительно изменилось в феврале 2002 года, когда Филип Ремлер, американский временный поверенный в Тбилиси, упомянул о возможном присутствии в Панкисском ущелье лиц, связанных с "Аль-Каидой". Эта история заняла заметное место на первых страницах американских газет, и предполагаемое присутствие международных террористов практически немедленно легло в основу принятия решения о значительном увеличении военной помощи Грузии со стороны США. Оно приняло форму Программы обучения и оснащения вооруженных сил Грузии (ПООГ) стоимостью в 64 млн. долл. США, цель которой состояла в снабжении обнищавших и малооплачиваемых грузинских войск средствами борьбы с терроризмом. В рамках ПООГ в Грузию было направлено около 200 офицеров США для подготовки грузинских пограничников и сил быстрого развертывания. Официально осуществление ПООГ началось в марте 2002 года.

Согласно предположению Юргена Шмида, выбор срока проведения этой программы говорит о том, что указанное решение США не было принято под влиянием какой-то новой информации о присутствии террористов, связанных с "Аль-Каидой", а было связано с необходимостью предотвращения одностороннего вмешательства России в решение панкисской проблемы[66]. Наконец, представляется вполне вероятным, что Соединенные Штаты одновременно остерегались разрешить всегда готовым схватиться за оружие российским генералам провести рискованное вторжение в Панкиси и беспокоились, что военная слабость Грузии позволит Панкиси остаться комфортабельным убежищем для террористов.

Отправка военного персонала США в Грузию вызвала ярость в российских политических кругах. Многие российские политики, все еще придерживавшиеся идеологии "противовеса", высказывали предположения, что у Соединенных Штатов имеются тайные планы вытеснить Россию с Кавказа. Военное при-

[66] *Juergen Schmid*. Krieg gegen den Terrorismus im Südkaukasus? Die USA entsenden Militärberater nach Georgien. — *SWP Brennpunkte*, http://old.swpberlin.org/produkte/bparchiv/zentralasien6druck.htm.

ложение к "Независимой газете" даже дошло до предположения, что Вашингтон планирует военное вторжение в Чечню[67]. Однако официальная реакция президента Путина была более взвешенной. Неясно, обсуждалась ли с Кремлем заранее эта новая программа помощи США. Тем не менее Путин обнародовал свою новую прагматическую позицию в отношении Грузии: если вмешательство США освободит Россию от проблемы обеспечения безопасности, то такое распределение ответственности можно только приветствовать. И все же эта программа помощи не означала, что проблема Панкиси была решена, и политическое давление со стороны России продолжилось. Складывалось впечатление, что раздражение по поводу программы помощи США способствовало росту агрессивности в российских военных кругах.

Сначала Россия взялась за политические средства воздействия. 8 августа 2002 года российские участники не появились на переговорах по поводу заключения рамочного договора о дружеских отношениях с Грузией. Официальным объяснением была "неготовность" российских экспертов обсуждать подробности. Грузинские представители, однако, предположили, что российский отказ был средством убедить Тбилиси в необходимости "совместных" действий в Панкиси[68]. Вопрос о достижении соглашения по рамочному договору был ключевым для грузинского правительства. Он являлся одной из важнейших внешнеполитических целей Шеварднадзе, поскольку был тесно связан с уходом России с военных баз в Грузии и позволял лучше защитить права примерно 200 тысяч грузинских граждан, работающих в России.

В то же время российское военное давление становилось все более явно выраженным и опасным. В апреле 2002 года российские и грузинские вооруженные силы оказались на грани столкновения во время противостояния в Кодорском ущелье Абхазии, когда российские авиадесантники внезапно проникли на контролируемую Грузией территорию[69]. Начиная с 29 июля на протяжении августа 2002 года было зарегистрировано 5 случаев нарушения грузинского воздушного пространства вблизи участ-

[67] *Вадим Соловьев.* Джи Ай идут на Кавказ. — *Независимое военное обозрение*, 30 августа 2002 года.

[68] *Civil Georgia*, August 8, 2002, http://www.civil.ge.

[69] *Civil Georgia*, April 12, 2002, http://www.civil.ge.

ков российско-грузинской границы, примыкающих к Чечне и Абхазии. По крайней мере, в трех случаях российские реактивные самолеты и вооруженные вертолеты открывали огонь по грузинской территории. Генерал-майор Василий Приземлин, российский командующий объединенными силами по поддержанию мира в Южной Осетии, 22 августа в одностороннем порядке вышел за пределы полосы своей ответственности, приказав своим подразделениям рыть траншеи и строить контрольно-пропускные пункты на грузинской территории[70]. На рассвете следующего дня 3 российских военных самолета бомбили грузинскую территорию, прилегающую к чеченскому участку российской границы, в результате чего погиб один мирный житель и, по меньшей мере, семеро были ранены. Несмотря на заявления грузинских официальных лиц и наблюдателей ОБСЕ, подтвердивших случившееся, Россия отрицала, что ее военные участвовали в этих налетах. Министр обороны Иванов назвал это нападение "шагом в правильном направлении", высказав предположение, что грузинские села бомбили сами грузины, преследовавшие чеченских боевиков[71]. Ситуация, казалось, с трудом балансировала на грани открытого военного столкновения.

На этой стадии давление, оказывавшееся с нескольких сторон, дало свои результаты. Выкручивание рук, производимое Соединенными Штатами и Россией, а также нетерпимость в самой стране по отношению к продолжающемуся беззаконию в Панкиси заставили грузинское руководство провести 25 августа 2002 года операцию по борьбе с преступностью. Около тысячи военнослужащих из министерства внутренних дел и министерства безопасности отправились в ущелье. Операцию обеспечивали примерно полторы тысячи солдат министерства обороны. Все это происходило на фоне реализации программы ПООГ, вступившей в свой третий этап, в ходе которого грузинские военные части, облаченные в только что доставленную американскую форму, занялись настоящими полевыми учениями. Использование в этой операции значительной части боеспособных сил Грузии было рискованным решением. Однако относительный успех этой миссии мог способствовать изменению грузинской политики и сближению страны с Соединенными Штатами, а также рассеять некоторые опасения России в области безопасности.

[70] *Civil Georgia*, August 22, 2002, http://www.civil.ge.
[71] *Civil Georgia*, August 23, 2002, http://www.civil.ge.

В ходе проведенной в августе—сентябре 2002 года в Панкиси военно-полицейской операции правоохранительными органами было задержано около дюжины преступников. Полицейское присутствие возобновилось во всех панкисских деревнях и селах, и силами внутренних войск было создано более 10 контрольно-пропускных пунктов. Агрессивная позиция Москвы и устрашающая перспектива российского военного вмешательства заставили этнических кистинцев (грузинских граждан чеченского происхождения) и чеченских беженцев более уступчиво относиться к грузинскому военному присутствию. Грузинские спецслужбы использовали "творческие" тактические приемы. В январе 2003 года новый министр безопасности Валерий Хабурдзания сообщил, что грузинские представители "убедили" чеченских полевых командиров покинуть ущелье[72]. Есть основания полагать, что, опасаясь столкнуться с печально известными по Чечне российскими "зачистками" в самом Панкиси, чеченские боевики предпочли оставить свои семьи и родственников в безопасности в Грузии, надеясь на эмиграцию в будущем.

Результатом панкисской операции стало возрождение давно утерянной веры грузин в собственные военные возможности, отчасти благодаря помощи со стороны Соединенных Штатов. Большинство вооруженных чеченских групп, предположительно находившихся в районе, покинули ущелье. Усилились прозападные настроения, повысилась готовность большинства политических партий занять более жесткую позицию в отношении России. Парламент призвал к выходу Грузии из Содружества Независимых Государств и выводу всех российских войск из Грузии. Даже Социалистическая партия, обычно поддерживавшая Россию, на этот раз солидаризировалась с правительством и призвала к проведению совместного расследования инцидента с бомбардировкой. Принятие пророссийской позиции в тот конкретный момент было бы политическим самоубийством для любой грузинской партии.

Действительно, восстановление контроля над ущельем без применения грубого насилия и не вызывая при этом гнева у местного населения явилось настоящим успехом грузинского правительства. Россия, однако, не была удовлетворена и требовала

[72] *Valeri Khaburdzania.* Georgia's Key Security Concerns: Pankisi and Abkhazia. Discussion at the Nixon Center, Washington DC, January 30, 2003, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=3163.

задержания всех чеченцев, которые могли представлять потенциальную угрозу для Российской Федерации[73]. В сентябре 2003 года Путин, подражая новой политике США, в первую годовщину атаки на Нью-Йорк приказал разработать планы нанесения "упреждающих" воздушных и наземных ударов по Панкиси, направленных на уничтожение "террористов". По сути, это означало планирование нападения на территорию Грузии. Путин обратился к Организации Объединенных Наций с просьбой признать за Россией право на самооборону перед лицом терроризма в соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1378 и статьей 51 Устава ООН.

В то время как в Грузии и повсюду в мире серьезно отнеслись к этой угрозе, российские обозреватели были озадачены поведением Путина. Некоторые из них высказывали предположение, что его позиция стала результатом неправильного расчета. Возможно, он ожидал, что президент Буш в своем обращении к ООН спустя год после 11 сентября будет более настойчиво защищать одностороннее право на нанесение упреждающих ударов в борьбе с террористической угрозой. Военный обозреватель Павел Фельгенгауэр утверждал, что Москва просто блефует. Другие считали политику России в отношении Грузии отражением ее заинтересованности в каспийских трубопроводах или намеренным отвлечением внимания от ее неудач в Чечне.

Скорее всего, смыслом оказываемого Россией давления было определение границ терпимости международного сообщества по отношению к односторонним действиям Кремля в Грузии. В ответ на российские угрозы Соединенные Штаты стали превозносить роль Грузии в антитеррористической коалиции. Государственный департамент США, Европейский союз и ОБСЕ также выразили обеспокоенность возможным распространением чеченского конфликта на Грузию. После успешной операции 2002 года Грузия почувствовала бóльшую уверенность в своей способности самостоятельно решить проблему Панкиси, в то время как Соединенные Штаты постоянно подтверждали право грузинского правительства разобраться с ущельем без вмешательства России[74]. По сути, было дано понять, что России не

[73] *Jaba Devdariani.* Georgian Security Operation Proceeds in Pankisi Gorge. — *Eurasia Insight*, September 3, 2002, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav090302a.shtml.

[74] *Statement of the White House Press Secretary*, August 24, 2002.

позволят скопировать американскую стратегию "упреждающих ударов".

Заручившись военной поддержкой США и усмирив Панкиси, Грузия могла на некоторое время стать победителем в этом кризисе. Однако использование Грузией Соединенных Штатов в качестве "большого брата" для противостояния российской угрозе еще больше укрепило бытующие стереотипы и взаимное недоверие с обеих сторон. По мнению русских, Грузия проявила себя как слабый, непредсказуемый сосед и "предатель", готовый открыть этот регион для сил, враждебных Москве. Грузинам Россия более чем когда-либо представлялась агрессивным, недружелюбным соседом с гегемонистскими устремлениями. Многих грузин встревожило то, что в экспресс-опросе общественного мнения, проведенного российской радиостанцией "Эхо Москвы" 26 августа 2002 года, в момент наивысшей напряженности в отношениях по поводу Панкиси, подавляющее большинство — 58 процентов — опрошенных россиян сказали, что России не следует извиняться за налеты и бомбардировку в Грузии, даже если они и в самом деле имели место. Результаты были особенно поразительными, поскольку значительную часть слушателей "Эха Москвы" составляют либерально настроенные москвичи.

Этот кризис также продемонстрировал рискованность грузинской игры на поддержание равновесия. Поскольку Грузия оставалась слабым государством, вмешательство США смогло принести лишь незначительное ослабление российского давления, а не длительную нормализацию грузино-российских отношений. В ходе конфронтации в Панкисском ущелье международное сообщество и военное присутствие США в Грузии смогли сдержать действия русских. Однако в то же время Москва предоставила свое гражданство жителям Абхазии и Южной Осетии, а зимой 2001 года восстановила железнодорожное сообщение с Абхазией, создав для Тбилиси новые сложные проблемы, которые могли быть решены только в сотрудничестве с Москвой.

Политическая кончина Шеварднадзе в ноябре 2003 года произошла не только вследствие фальсифицированных выборов, но еще и потому, что оппозиция отреагировала на требование общества о становлении более сильной и более авторитетной Грузии. Кроме того, в соответствии с грузинским основополагающим мифом грузинам нравилось думать, что бескровная "революция роз" явилась примером цивилизованного европей-

ского способа разрешения острых политических кризисов[75]. Новое правительство с готовностью использовало эти настроения, и даже Москва, казалось, готова была признать, что более сильная Грузия отвечает ее интересам. По крайней мере, такой вывод напрашивался, учитывая роль, которую Игорь Иванов, министр иностранных дел России, сыграл в отставке Шеварднадзе[76].

После внушительной победы на президентских выборах в Грузии в январе 2004 года Михаил Саакашвили подчеркнул свою готовность восстановить отношения с Россией. В своей инаугурационной речи он сказал, что "протягивает руку дружбы" России, добавив, что не занимает "ни пророссийскую, ни проамериканскую, но прогрузинскую" позицию. Однако Саакашвили ясно дал понять, что его правительство останется твердым в своем требовании закрыть две оставшиеся российские военные базы — в Батуми и Ахалкалаки. При этом он выразил готовность "отделить" наиболее спорные проблемы от отношений в более широком смысле и искать компромисса в решении таких проблем. "Мы признаем российские интересы [безопасности] в этом регионе, — сказал он, — но их лучше обеспечивать другими средствами, а не при помощи баз"[77]. Он также предложил открыть двери для российских инвесторов в энергетической отрасли и портовой инфраструктуре и заменить военные базы совместным антитеррористическим центром.

Пока Россия применяет выжидательную тактику, что указывает на ее по-прежнему скептическое отношение к способности Саакашвили решить проблемы, стоящие перед Грузией, и восстановить эффективную власть. Правительство Шеварднадзе было ненадежным и слабым партнером, всегда готовым поменять курс и напуганным собственной внутренней уязвимостью. Когда в апреле 2004 года Саакашвили взялся за стоящего у власти в Аджарии Аслана Абашидзе, Россия сначала (хотя и не очень решительно) поддерживала Абашидзе. Но как только чаша весов стала склоняться в пользу Саакашвили, Россия отправила одного из своих высших военачальников на базу в Батуми, что-

[75] Это, конечно, весьма спорное, хотя и понятное суждение, если сравнить "революцию роз" с кровавым путчем в Тбилиси зимой 1991 года.

[76] Правда, Иванов отрицал, что знал о намерении Шеварднадзе уйти в отставку.

[77] Инаугурационная речь президента Михаила Саакашвили, 25 января 2004 года.

бы удержать местное командование, известное своими симпатиями к Абашидзе, от участия в столкновении. В итоге Игорь Иванов организовал эвакуацию Абашидзе в Москву после того, как тот получил гарантии безопасности от Саакашвили. Этот эпизод со всей очевидностью показал, что в тех случаях, когда Грузия проявляет силу и берет на себя инициативу, Россия не будет бросать ей вызов. Вероятно, если грузинское правительство сумеет управлять ходом реформ и обеспечит общественную поддержку, Россия может проявить готовность к менее пристрастному общению с окрепшей Грузией.

Вообще же для преодоления давнего взаимного недоверия двух стран необходимо, чтобы российская политика менялась, а грузинское правительство продолжало крепить уверенность в себе. Есть разные мнения о готовности (или способности) Путина изменить российскую внешнюю политику в отношении Грузии. В ходе декабрьских парламентских выборов 2003 года сторонники Путина захватили абсолютный контроль над Думой, предположительно позволив ему делать все, что он хочет, в отношениях с Грузией. Тем не менее голоса тех, кто придерживается националистических взглядов, например коммунистов, либерал-демократов Жириновского и "Родины", по-прежнему громко звучат в парламенте и способны будоражить общественное мнение. Поэтому Путину может оказаться не так легко идти курсом реформ, как представляется на первый взгляд, поскольку это может оттолкнуть целые сегменты политического истеблишмента и общественности[78].

Обозреватели по-разному прогнозируют политику России в отношении администрации Саакашвили. Ариэль Коуэн приводит слова одного работающего в Москве американского дипломата высокого ранга, который предсказывает, что "запасы имперской ностальгии" в России приведут к выработке "более жесткой позиции" по отношению к Центральной Азии и Кавказу[79]. Алексей Малашенко, аналитик Московского центра Карнеги, считает, что "эта [кремлевская] позиция на две трети будет основываться на благоразумии и готовности к сотрудничеству",

[78] *Ariel Cohen.* U.S. Officials Warily Monitor Russian Policy Debate on Caucasus. — *Eurasia Insight*, January 9, 2004, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010904b_pr.shtml.

[79] *Cohen.* U.S. Officials Warily Monitor Russian Policy Debate on Caucasus.

а "на одну треть... на имперском подходе"[80]. Сергей Караганов, член Совета по внешней и оборонной политике, заявил, что "[России] следует начать с предложения [грузинам] пряника. Если потребуется, мы всегда сможем воспользоваться кнутом"[81]. Но "пряник", о котором просит Грузия, то есть поддержка Россией восстановления грузинского суверенитета над Абхазией и Южной Осетией, может оказаться не так-то легко предоставить.

На основании прошлого опыта можно полагать, что творцы российской политики больше склонны думать сначала о кнуте, а потом уже о прянике, и им потребуется немало времени, чтобы научиться ценить полезность пряника. Кроме того, на пути установления более прагматичных российско-грузинских отношений по-прежнему остаются камни преткновения, в частности проблемы, связанные с миротворческой ролью России в Абхазии и Южной Осетии, и нерешенные вопросы, касающиеся российских военных баз в Грузии.

Из уроков Панкиси и изгнания Шеварднадзе и Абашидзе новые грузинские власти сделали вывод, что Россия не всегда располагает достаточными ресурсами для осуществления собственных угроз. Но такое представление может привести к ошибкам, как произошло летом 2004 года, когда администрация Саакашвили попыталась реинтегрировать Южную Осетию путем сочетания гуманитарного, политического и военного давления. Тогда туда потекли российские вооруженные добровольцы и российская военная помощь, что привело к потерям с грузинской стороны и поставило новую администрацию на грань крупномасштабных военных действий. Грузинское правительство отступило и стало размышлять о путях достижения долгосрочного политического урегулирования.

Однако, в отличие от Шеварднадзе, Саакашвили пытается вести себя активно, забрасывая мяч на российскую сторону корта. Налицо признаки того, что администрация Путина утрачивает доверие внутри страны. Вслед за делом ЮКОСа и в ответ на появляющиеся признаки поворота Путина к авторитаризму возрос и скептицизм Запада. Саакашвили считает, что он может

[80] *Igor Torbakov.* Russian Policy Makers Struggle to Respond to Political Changes in Georgia. — *Eurasia Insight*, January 8, 2004, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010804_pr.shtml.

[81] *Torbakov.* Russian Policy Makers Struggle to Respond to Political Changes in Georgia.

спровоцировать Путина на слишком острую реакцию и совершение политических ошибок. Тем самым, поскольку Грузия является приверженцем западных ценностей и политического стиля, он надеется привлечь помощь Запада для решения неотложных проблем, связанных с российскими военными базами и замороженными конфликтами в Абхазии и Южной Осетии.

РОССИЙСКОЕ ВОЕННОЕ ПРИСУТСТВИЕ В ГРУЗИИ

Новое грузинское руководство пытается определить области, в которых возможно прагматическое сотрудничество с Россией, и выяснить, пойдет ли Россия на сотрудничество добровольно или только в ответ на давление. Это новое политическое направление яснее всего проявилось в том, что касается российских военных баз. Российское военное присутствие в Грузии осуществляется в двух формах: это военные базы, которые она занимает с советских времен, и размещение миротворческих сил в Абхазии и Южной Осетии. Грузия настаивает на выводе российских военных баз. Ее позиция в отношении миротворцев не так однозначна. После перехода власти от Шеварднадзе к Саакашвили Грузия сначала не придавала особого значения этим базам, рассматривая российское присутствие как имеющее скорее символическое, чем практическое значение. В конце 2004 года и в 2005 году вопрос о базах вновь занял одно из первых мест в повестке дня переговоров Грузии с Россией, что отразило неудовлетворенность Грузии результатами попыток найти общий язык с Кремлем. Уход России с грузинских военных баз стал центральной проблемой российско-грузинских отношений после стамбульского саммита ОБСЕ 1999 года, на котором правительство Ельцина согласилось закрыть две свои базы в Вазиани и Гудауте до июля 2001 года и провести переговоры об уходе с двух оставшихся баз — в Батуми и Ахалкалаки. База в Вазиани, недалеко от Тбилиси, была закрыта к 1 июля 2001 года, а 9 ноября 2001 года российское министерство иностранных дел объявило, что база в Гудауте тоже закрыта. База в Гудауте находится в Абхазии и, как сообщалось, в ходе конфликта 1992—1994 годов использовалась абхазскими мятежниками и российскими войсками против грузинских вооруженных сил. Наблюдателям не позволили следить за выводом этой базы в Абхазии, однако, по грузинским сведениям 2001 года, в то время были выведены

лишь 300 из примерно 1100 российских военнослужащих[82]. Остальные были переведены в батальон российских миротворцев, и физическая инфраструктура базы оставалась под контролем этих миротворческих сил[83]. В июне 2002 года военным экспертам ОБСЕ наконец было разрешено провести проверку на базе, и они подтвердили, что российское оружие и персонал выведены[84]. Грузия, однако, хочет, чтобы эта база находилась под постоянным международным наблюдением.

К январю 2004 года, после 8 раундов, переговоры о выводе баз из Батуми и Ахалкалаки так и не продвинулись вперед. Теперь Россия требовала установления 11-летнего периода для вывода баз и, по словам грузинского министра иностранных дел Тедо Джапаридзе, компенсацию в 500 млн. долл. США[85]. Эти базы нервируют Грузию как символ, а также по практическим причинам, не в последнюю очередь потому, что напоминают людям о своем советском происхождении и, что хуже всего, означают российское военное присутствие в уязвимых географических точках, что рассматривается грузинским правительством как подрывная деятельность. База в Ахалкалаки расположена в районе, почти полностью заселенном этническими армянами, многие из которых работают на этой базе. Местные жители протестуют против ухода русских не только потому, что хотят сохранить рабочие места, но и из-за исторически сложившейся напряженности с граничащей Турцией. В отличие от грузин, они опасаются любого усиления турецкого влияния, даже если это происходит под эгидой НАТО. Кроме того, база в Батуми служила опорой Абашидзе, когда он формировал свое феодальное владение в Аджарии.

Новые руководители Грузии (не меньше, чем их предшественники) беспокоятся по поводу того, что, пока Россия сохра-

---

[82] Заявление министерства иностранных дел Грузии, 21 ноября 2001 года, http://www.bits.de/NRANEU/docs/ GeorgiaMFA211101.htm.

[83] Russian–Georgian Contradictions Worsen. – *Russian Military Analysis*, issue 68 (June 2001), http://www.wps.ru/en/products/pp/military/2001/06/15.html.

[84] *Liz Fuller.* OSCE Says Russian Withdrawal from Georgian Base Complete. – *RFE/RL News Digest*, June 17, 2002, http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200206/0036.shtml.

[85] *Giorgi Sepashvili.* U.S. Backs Georgia in Hard Talks Concerning Russian Military Bases. – *Civil Georgia*, January 15, 2004, http://www.civil.ge/eng/print.php?id=6023. Джапаридзе заявил об этом в январе 2004 года.

няет свои базы, она имеет возможность вызывать беспорядки в сепаратистских районах Грузии. В январе 2004 года в интервью журналу "Тайм" Саакашвили сказал, что эти базы служат больше "укреплению имперского самосознания, чем безопасности России". И добавил: "У русских есть свои интересы, такие как охрана южных границ, обеспечение их непроницаемости для террористов. У нас — такие же интересы"[86]. Для устранения этих опасений министр иностранных дел Грузии Саломе Зурабишвили предложила создать совместный российско-грузинский антитеррористический центр в обмен на уход России с военных баз[87].

Однако когда в июне 2004 года переговоры о базах возобновились, мало что изменилось. Российские военные подтвердили, что, хотя их уход, в принципе, согласован, сначала необходимо подготовить российские объекты для принятия этих военных частей. Министр обороны Сергей Иванов заявил, что не намерен "выбрасывать людей и оборудование в чистое поле, как было [с выведенными войсками из] Восточной Германии"[88]. Но, как отметил российский военный обозреватель Павел Фельгенгауэр, большинство военнослужащих на базах в Батуми и Ахалкалаки, включая офицеров, являются местными жителями. Это означает, что указанные базы в Грузии могут быть закрыты за несколько месяцев. "Вывод" выразится лишь в перемещении нескольких семей офицеров и большого количества военной техники[89].

У грузин складывалось впечатление, что Россия хочет использовать проблему с базами для установления норм, которые должны господствовать на постсоветском пространстве. Возможно, Россия и не стремится к возрождению Советского Союза как такового или какой-то формы наднационального союза, однако она явно намерена создать благоприятные условия для обеспечения своих широких экономических и политических интересов. В этой игре Путин, кажется, готов отказаться от не-

---

[86] *Paul Quinn-Judge.* 10 Questions for Mikheil Saakashvili. — *Time*, January 19, 2004, p. 19.

[87] Russia, Georgia Discussed Joint Anti-Terrorism Center. — *Civil Georgia*, June 24, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=7195.

[88] *Sepashvili.* U.S. Backs Georgia in Hard Talks Concerning Russian Military Bases.

[89] *Pavel Felgenhauer.* Motives in Georgia are Base. — *The Moscow Times*, January 13, 2004.

которых обременительных обязательств, взятых на себя Ельциным[90]. На саммите ОБСЕ, проходившем в Маастрихте в декабре 2003 года, Россия заявила, что не обязана выводить свои войска из Грузии или Молдовы. В ответ на давление Соединенных Штатов и Европы российский министр иностранных дел сказал, что на стамбульском саммите ОБСЕ 1999 года Россия лишь выразила "намерение" вывести войска с этих баз при соблюдении (неуказанных) "необходимых условий". На саммите ОБСЕ, состоявшемся в Порту в конце 2002 года, Соединенные Штаты, стремясь получить поддержку России в том, что касалось Ирака, согласились с такой интерпретацией. Безразличный к этому Европейский союз тоже не стал давить на Россию, чтобы она выполнила свои обязательства[91]. Накануне стамбульского саммита ОБСЕ в июне 2004 года российская Дума ратифицировала откорректированный Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), но министр иностранных дел Сергей Лавров вновь заявил, что "не существует никакой правовой связи" между уходом с этих баз и ДОВСЕ[92]. Однако Генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер не согласился с этим заявлением, подтвердив наличие связи между двумя вопросами. Со времени проведения стамбульского саммита ОБСЕ 1999 года выполнение указанных обязательств являлось предварительным условием ратификации ДОВСЕ новыми членами НАТО, чего очень хотела Россия[93].

К 2005 году все надежды на прогресс в отношениях между Грузией и Россией поблекли. Россия отказалась прекратить поддержку сепаратистских областей Грузии и разрешила российским добровольцам оказывать помощь сепаратистам во время эскалации конфликта в Южной Осетии летом 2004 года. Россия также вмешалась в президентский марафон в Абхазии, надеясь на возведение своего протеже на эту должность. В декабре

---

[90] *Trenin.* Identity and Integration: Russia and the West in the 21st Century, p. 17.

[91] *Vladimir Socor.* OSCE, R.I.P. — *IASPS Policy Briefings: Geostrategic Perspectives on Eurasia* no. 47 (Washington, DC: Institute for Advanced Strategic and Political Studies, January 1, 2004), p. 5.

[92] *Геннадий Сысоев.* Министр отработал на высшем уровне. — *Коммерсантъ*, 30 июня 2004 года.

[93] Press Conference by NATO Secretary-General after the NATO-Russia Council. — *NATO News Release*, June 28, 2004, http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040628i.htm.

2004 года она наложила вето на миссию пограничного мониторинга ОБСЕ на российско-грузинской границе и заявила, что чеченские боевики продолжают проникать в Россию с грузинской территории. Несмотря на то что Тбилиси заключил несколько крупных приватизационных сделок с российскими компаниями, улучшение экономических отношений не смогло вызвать ослабление политической напряженности.

Результатом стал провал в январе 2005 года нового раунда переговоров о базах[94]. После того как и февральский визит в Грузию министра иностранных дел России Сергея Лаврова не принес успеха, грузинский парламент, с оговорками поддержанный министерством иностранных дел, инициировал принятие резолюции, предписывающей правительству объявить вне закона российское присутствие в Грузии и рассмотреть вопрос о принудительном выдворении войск до января 2006 года, если график их вывода не будет согласован на переговорах к середине мая 2005 года.

Министр иностранных дел Саломе Зурабишвили озвучила эту новую жесткую позицию в интервью одному российскому агентству новостей[95]. Она настойчиво утверждала, что Грузия является приверженцем европейских ценностей защиты прав человека и норм государственного поведения, и дело России — продемонстрировать приверженность тем же принципам.

Позиция нового руководства вполне ясна: если Россия согласится играть по международным правилам и откажется от попыток иметь особое влияние на Грузию, та предпримет шаги к удовлетворению российских интересов в области обеспечения безопасности. Однако в отличие от правительства Шеварднадзе новое руководство не намерено заключать секретные соглашения, а если российское давление не прекратится, Грузия в полной мере воспользуется международным правом и обратится в международный суд, чтобы мобилизовать давление на Россию и выставить ее в качестве государства-изгоя.

Отзвуки этой политики слышны в единогласно принятом 10 марта 2005 года решении грузинского парламента, в котором грузинскому правительству предлагается блокировать россий-

[94] Russian Foreign Minister Visits Georgia. — *Civil Georgia*, February 17, 2005, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9106.

[95] Россия перед выбором. — *Агентство новостей "Регнум"*, 25 декабря 2004 года, http://www.regnum.ru/news/382323.html.

ские базы в Грузии, прекратить выдачу виз российскому военному персоналу и отключить базы от сетей снабжения, если Россия не согласится на "разумный" график ухода[96].

Это решение также отчасти срывает явную попытку России отказаться от своих обязательств 1999 года. Если решение парламента будет исполнено, то это произойдет не на основе соглашений, регулирующих российское присутствие, а на основании суверенного права Грузии не иметь иностранные войска, размещенные на ее территории. Вопрос о базах, конечно, поднимался и на самом высоком уровне руководителями США и Европы в ходе их переговоров с Россией.

Более жесткая позиция Грузии, похоже, стала приносить свои плоды. Еще когда парламентская резолюция только обсуждалась, заместитель начальника штаба российского министерства обороны, безуспешно пытаясь помешать ее принятию, сказал, что Россия согласится на трех-четырехлетний срок вывода войск, что составляло половину того, что требовала российская делегация всего месяцем раньше. В марте и апреле 2005 года состоялось два раунда переговоров, на которых Россия подтвердила свою готовность провести эту работу в пределах трех-четырех лет. Однако и эти переговоры не стали прорывом в решении вопроса, поскольку Грузия настаивала, чтобы в течение указанного периода на базах не проводились военные учения и не осуществлялось пополнение войск[97]. Вопреки нараставшему пессимизму 30 мая, в последний момент переговоров, министры иностранных дел двух стран все-таки достигли соглашения, обязывающего Россию уйти с оставшихся военных баз до конца 2008 года, в основном на грузинских условиях[98]. Россия, со своей стороны, потребовала от Грузии обязательства не размещать базы НАТО на своей территории.

Решение вынести вопрос о выводе российских военных баз на первое место грузинской повестки дня указывает на то, что у администрации Саакашвили кончаются варианты выбора и тер-

[96] Parliament Sets a Deadline for Withdrawal of the Russian Military Bases. — *Civil Georgia*, March 10, 2005, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9310.

[97] *Civil Georgia*, April 18, 2005, http://www.civil.ge.

[98] Совместная декларация министров иностранных дел Российской Федерации и Грузии, 30 мая 2005 года, http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=10009.

пение. Однако администрация Путина возмущается этим давлением и испытывает искушение перейти в наступление, в чем ее сдерживают лишь трудности обоснования более жестких мер перед лицом мирового сообщества.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ВОЗМОЖНОСТИ: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

С конца 1990-х годов российская экономическая экспансия в Грузии, особенно осуществляемая при помощи энергетических проектов, омрачалась двумя опасениями политического характера: 1) что Россия будет использовать экономические средства воздействия в целях оказания политического давления и 2) что Шеварднадзе пойдет на заключение непрозрачных и экономически неоправданных договоров для укрепления своей слабой президентской власти.

Балансируя между Россией и Западом, Тбилиси рассчитывал на участие в поддерживаемых Соединенными Штатами энергетических проектах, таких как трубопровод Баку—Тбилиси—Джейхан, который должен диверсифицировать поставки энергоресурсов в Грузию и уменьшить ее зависимость от России. Однако начиная с 1992 года грузинское правительство так и не смогло обеспечить основные потребности населения и промышленности в газе и электроэнергии. Частые отключения электроэнергии только еще больше настраивали общественность против правительства, особенно потому, что миллионы долларов западной помощи были потрачены впустую или незаконно присвоены.

Две сделки, переговоры по которым велись в 2003 году — решающем для Шеварднадзе году выборов, — оказались весьма неоднозначными. 11 августа 2003 года грузинское правительство объявило, что по контракту между американской компанией AES и "Российской единой энергосистемой" (РАО ЕЭС) российская компания приобретет 75 процентов акций тбилисской распределительной сети электроэнергии, две 600-мегаваттных электростанции, линии электропередачи в Турцию и Армению, а также права на управление двумя гидроэлектростанциями. Эта сделка предположительно будет иметь серьезные политические последствия, поскольку AES была крупнейшим американским инвестором в Грузии (240 млн. долл. США), и это проявилось вскоре после того, как правительство Шеварднадзе заключило "страте-

гическое партнерство" с "Газпромом". В рамках сделки российский конгломерат обязался произвести модернизацию газопроводов из России в Армению и Турцию стоимостью во много миллионов долларов. Результатом этой модернизации должны были стать снабжение электроэнергией анемичной грузинской экономики и обеспечение надежных поставок сравнительно дешевого газа в Грузию в течение всех месяцев, оставшихся до ноябрьских парламентских выборов.

Администрация Буша без энтузиазма отнеслась к этой сделке с "Газпромом". Посол Стивен Манн, главный советник по энергетической дипломатии Каспийского бассейна, был срочно направлен в Грузию, где предупредил, что этот договор с "Газпромом" может "значительно ослабить положение Грузии на путях транспортировки энергоресурсов между Востоком и Западом". Вашингтон беспокоился, что инициатива "Газпрома" составит конкуренцию возглавляемому англо-американским конгломератом "Бритиш петролеум" и норвежской компанией "Статойл" проекту строительства трубопровода для поставки газа с азербайджанского месторождения Шах-Дениз до Эрзерума, расположенного у грузино-турецкой границы[99].

Шеварднадзе утверждал, что заключение этих сделок, особенно с РАО ЕЭС, стимулировалось чисто экономическими соображениями и что эти сделки должны были дать положительный экономический эффект. Он заявил, что "продажа [тбилисской электросети] стала возможной только после того, как американская компания AES модернизировала всю электросеть, создав тем самым условия для прихода российской компании". Но как грузинские аналитики, так и посол Манн утверждали, что эти сделки "были недостаточно прозрачными"[100].

Основные страхи США были связаны не с тем, что Грузия будет покупать газ или электричество у России, а с тем, что российский контроль над стратегической грузинской электроэнергетической системой и магистральным газопроводом помешает реализации будущих проектов, финансируемых Соединенными

[99] *Jaba Devdariani.* Potential Deal with Russian Gas Conglomerate Sparks Controversy in Georgia. — *Eurasia Insight*, June 6, 2003, http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav060603.shtml.

[100] *Zeyno Baran.* Deals Give Russian Companies Influence over Georgia's Energy Infrastructure. — *Eurasia Insight*, August 18, 2003, http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav081803.shtml.

Штатами[101]. И грузинская оппозиция, и правительство США опасались не только потенциального роста российского влияния, но и готовности слабого и коррумпированного правительства Шеварднадзе идти на сомнительные сделки для обеспечения своего переизбрания.

Недоверие Грузии к российским доводам основывалось на произошедшем ранее осознании того, что, перекрывая газовый кран в Грузии, компания "ИТЕРА" делала это в целях усиления российского политического влияния. Влияние на основные энергетические компании, которым обладал Кремль, только усиливали опасения Грузии. "Газпром" уже давно находится под влиянием правительства. РАО ЕЭС возглавляет Анатолий Чубайс, защитник идеи российской "либеральной империи". Чубайс видит Россию "естественным и единственно возможным лидером" СНГ, а это значит, что ей необходимо "форсировать, повышать и укреплять свои лидирующие позиции в этой части земного шара"[102]. В отличие от более традиционных представлений о российском имперском предназначении, идея Чубайса состоит в том, что Россия должна стать либерализующей силой в Евразии. Однако тот факт, что российская бизнес-элита, даже либеральная, мыслит имперскими категориями, вызывает тревогу у Грузии и заставляет с подозрением относиться к мотивам, которыми руководствуются российские компании.

Грузинское правительство признает необходимость открытия рынков своей страны для международной конкуренции. Даже принимая во внимание огромные размеры теневой экономики, масштабы грузинской экономической разрухи потрясают. В этих обстоятельствах российские компании могли бы предоставить необходимые капиталовложения и надежные услуги. Однако все еще существует риск появления России в качестве монопольного поставщика природного газа в Грузию, что позволило бы ей создавать препятствия для потенциальных конкурентов. Вот почему поиски путей диверсификации поставок энерго-

[101] Единственный ныне существующий альтернативный газопровод, идущий из Ирана через Азербайджан, не использовался с советских времен и нуждается в капитальном ремонте. Кроме того, цена добываемого в Иране газа гораздо выше цены газа, добываемого в России.

[102] *Igor Torbakov.* Russian Policymakers Air Notion of 'Liberal Empire' in Caucasus, Central Asia. — *Eurasia Insight*, October 27, 2003, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav102703.shtml.

ресурсов являются логическим направлением, в котором следует идти Грузии.

На экономическом фронте правительство Саакашвили объявило о намерении продолжать снижать налоги и создавать прочие условия, благоприятные для инвестиций. Особое приглашение участвовать в новых инвестиционных проектах получили российские компании. Правительство объявило о приватизации государственных активов, которые ранее считались "стратегически значимыми" и не предназначались для продажи. К этим активам относятся гидроэлектростанции и акции морских портов в Батуми и Поти. В Тбилиси также была организована конференция для крупнейших бизнесменов, близких к Кремлю, делегацию которых возглавил путинский ключевой министр экономики Герман Греф. Эти усилия достигли своей цели. В январе 2005 года российский "ЕвразХолдинг" стал победителем конкурса на приватизацию завода по производству марганца в Чиатуре ценой 132 млн. долл. США[103]. Тогда же в январе российский государственный Внешторгбанк выкупил 51 процент акций Объединенного грузинского банка, что, казалось, свидетельствовало о долгосрочном интересе России к грузинскому рынку[104].

Назначение президентом Саакашвили известного российского бизнесмена грузинского происхождения Кахи Бендукидзе министром экономики страны явилось ключевым элементом этой новой экономической политики. Бендукидзе выступает за либеральную экономическую политику, направленную на широкомасштабную приватизацию государственной собственности[105]. Хотя некоторые обозреватели увидели в назначении Бендукидзе знак открытости навстречу интересам российского бизнеса, можно также утверждать, что его знание секретов ведения российского бизнеса позволяет ему защищать экономические интересы Грузии.

Грузинские постоянные или сезонные рабочие в России являют собой еще один важный аспект экономических отношений

---

[103] *Civil Georgia*, January 19, 2005, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8833.

[104] *Civil Georgia*, January 18, 2005, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8830.

[105] В декабре 2004 года Бендукидзе стал государственным министром по вопросам структурных реформ, но продолжил оказывать значительное влияние на национальную экономическую политику.

между двумя странами. По данным грузинского Государственного департамента статистики, в октябре 2002 года в России работали 205 тысяч грузин. По неофициальным сведениям, эта цифра может достигать 500 тысяч, при том что многие из них (если не большинство) работают нелегально за мизерную зарплату. Самый большой поток сезонных рабочих направляется в Россию, но некоторые едут также в Соединенные Штаты, Грецию и Германию. Объем средств, переводимых в Грузию работающими за рубежом, оценивается в сумму от 480 до 500 млн. долл. США в год, что составляет 20 процентов годового ВВП Грузии и является важным источником средств к существованию для значительной части населения[106]. Из всего этого следует, что экономические связи с Россией имеют чрезвычайно большое значение. А легализация занятости грузинских рабочих позволила бы грузинскому правительству лучше защищать права грузин в России и более эффективно отслеживать связанные с этой занятостью финансовые потоки.

Короче говоря, экономический аспект российско-грузинских отношений предоставляет наилучшие возможности для сотрудничества, при условии что смогут быть устранены опасения относительно безопасности этих экономических связей. Процесс не будет легким. Новые грузинские руководители особо подчеркивают важность создания благоприятной для свободной конкуренции среды с прозрачными правилами, в то время как Россия настаивает на предоставлении ей преференциального режима. Правительство Путина недавно заявило об особом значении развития Организации евразийского экономического сотрудничества (ЕврАзЭС) и создании Единого экономического пространства (ЕЭП), по сути являющегося зоной свободной торговли, где России отводится главенствующая роль. У Грузии нет никакого желания присоединяться ни к одному из этих предприятий. Кроме того, в отличие от России, она уже является членом Всемирной торговой организации (ВТО), что обязывает ее предоставлять режим наибольшего благоприятствования всем членам ВТО. Это дает Грузии простор для маневра и возможность следовать европейским правилам торговли, согласовывая

[106] *Labour Migration from Georgia* (Tbilisi: International Organization for Migration/Association for Economic Education, 2003). Объектом этого исследования стали 630 семей, члены которых работают в России. Исследование было проведено в 4 районах (провинциях) Грузии.

грузинское законодательство со стандартами ЕС. Чтобы сформировать в Грузии экономический режим, при котором можно было бы избежать предоставления российским инвесторам чрезмерных привилегий, стране понадобится привлечение других иностранных компаний для осуществления инвестиций, что, конечно, потребует создания привлекательных условий для таких инвесторов путем обуздания коррупции, совершенствования инфраструктуры и принятия прогрессивных законов.

ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ

Отношения между Грузией и Россией давно омрачаются недоверием, всплеск которого можно легко спровоцировать с обеих сторон. Для Грузии времен Шеварднадзе деловые отношения с Россией являли собой нечто вроде дилеммы развития: стране было необходимо укрепляться изнутри, чтобы иметь возможность противостоять внешнему давлению со стороны России, но при этом действовать и как надежный партнер. С другой стороны, как полагают многие в Грузии, внутренней устойчивости невозможно добиться, пока не будет найдено решение проблем Абхазии и Южной Осетии, а это требует конструктивного участия России.

Такое утверждение, однако, не просто представляет собой порочный круг — весьма слаба и даже порочна его логика. Оно ставит Россию в положение как источника слабости, так и главного спасителя и отвлекает при этом внимание от собственной ответственности Грузии за решение ее самых болезненных проблем. По этой тупиковой логике Абхазия, Южная Осетия, российские военные базы и экономические аспекты отношений с Россией представляют собой один гигантский клубок проблем, которые должны быть решены все вместе и одновременно. Саакашвили, видимо, готов отойти от подобной логики путем разделения этого клубка на отдельные нити и четкого формулирования тех проблем, в отношении которых позиция Грузии не может служить предметом переговоров, а затем уже поисков компромисса с Россией по остальным вопросам.

Например, Саакашвили говорит, что российские военные базы в Батуми и Ахалкалаки должны быть закрыты. После их закрытия можно будет приступить к переговорам о создании совместных антитеррористических центров. Переговоры по проблемам Абхазии и Южной Осетии отделяются от обсуждения

вопроса о военных базах. Тбилиси также пытается установить регулярные контакты на личном уровне с российским Советом Безопасности, президентской администрацией и ключевыми министрами. Саакашвили надеется, что в конечном счете ему удастся создать атмосферу доверия в отношениях с российскими коллегами и постепенно преодолеть преграды путем достижения компромисса.

По мнению грузинского правительства, в качестве основы для сближения Грузия и Россия должны признать тот факт, что внутренние трудности кавказских государств, включая сепаратизм, нестабильность режимов, а также фрагментированный и непрозрачный политический ландшафт, способны дестабилизировать этот регион, что противоречит интересам обеих стран.

Такой подход может оказаться продуктивным, поскольку Россия хорошо знакома с регионом Южного Кавказа, что является ее преимуществом, и могла бы извлечь из этого выгоду, если бы захотела способствовать стабилизации в Грузии как способу повысить собственную безопасность. Пока же Россия и Грузия никак не могут договориться о правилах взаимодействия. Грузия является небольшим государством и поэтому ищет внешних гарантий, которые послужили бы противовесом несоизмеримо бóльшим экономическим ресурсам и политической мощи России. Вот почему Грузия выбирает европейское нормативное пространство в качестве основы для деловых отношений с Москвой. Россия же, видимо, отдает предпочтение двустороннему нормативному режиму на базе СНГ, который почти наверняка не соответствует европейским стандартам ни в отношении прав человека, ни в отношении правил торговли. Важно то, что такой подход оставляет грузинское правительство уязвимым перед возможным запугиванием со стороны России в условиях отсутствия международного посредника, на которого оно может положиться.

В этом контексте можно рассматривать и недавние конфликты Грузии с Россией по поводу российских военных баз и режима деятельности миротворческих сил в Южной Осетии. В том, что касается Южной Осетии, Грузия может заявить, что будет действовать в соответствии с международными нормами. Правительство Саакашвили настаивает на своем праве осуществления суверенного контроля над национальными границами. Москва, со своей стороны, предпочитает сохранение ныне существующего (хотя и шаткого) положения, которое более удобно для России.

Таким образом, сохраняется порочный круг отношений между Россией и Грузией: правительство Саакашвили стремится к укреплению Грузии изнутри, и в каком-то смысле Россия, видимо, хочет иметь дело с более сильной Грузией. Однако нынешнее состояние отношений между ними, в том числе роль, которую играет Россия в сепаратистски настроенных областях Грузии, затрудняет задачу усиления Грузии, поскольку ее границы остаются незащищенными, а вокруг них процветает преступная деятельность. Более того, у сепаратистских лидеров нет никаких побудительных мотивов для ведения переговоров с Тбилиси. В результате Грузия рискует остаться по-прежнему ослабленным и, как это ни странно звучит, менее надежным партнером для России.

Вообще же говоря, Саакашвили и его молодые коллеги — люди с западным образованием — мало связаны с кругом советских "стариков". Кроме того, Саакашвили опирается на собственный национальный электорат, и ему незачем обращаться к Москве за подтверждением законности своих действий. Основа власти нового поколения молодых грузинских политиков находится в самой стране, и они стремятся связать свою карьеру с Грузией или, возможно, с Западом, но никак более ни с Россией. Широкая общественность Грузии рассчитывает на потенциальное включение страны в западные экономические, политические структуры и структуры обеспечения безопасности как на гарантию ее процветания. В 1994 году, выступая перед грузинским парламентом, Шеварднадзе утверждал, что вступление в СНГ принесет "хлеб и яйца". Спустя 10 лет стало ясно, что иностранные товары текут на грузинский рынок из многих источников независимо от политической ориентированности страны.

Больше не является само собой разумеющимся, что разочарование народа, связанное с коррупцией и неэффективностью экономик переходного периода на постсоветском пространстве, непременно ведет к возврату в объятия России или росту пророссийских настроений. В Молдове, например, победа коммунистической партии на выборах 2001 года, которая рассматривалась как возврат обманутого в своих надеждах народа к прошлому, таковым вовсе не оказалась[107]. Коммунистический

[107] *Dan Wisniewski and Zsolt-Istvan Mato.* Moldovan Communists Win Absolute Majority. — *RFE/RL Newsline*, February 26, 2001, http://www.rferl.org/newsline/2001/02/260201.asp.

президент этой страны Владимир Воронин недавно заменил своего пророссийски настроенного министра иностранных дел другим человеком, который считает, что "провозглашенный курс на европейскую интеграцию останется неизменным"[108]. Он также выиграл выборы по откровенно антироссийскому списку кандидатов и предпринял шаги к возрождению союза с Грузией и Украиной в стремлении к членству в НАТО и Европейском союзе.

Выжидательная политика в отношении нового грузинского руководства не есть разумный выбор для Москвы. Такая политика слишком напоминает прежнюю, строившуюся на предположении, что, если дать Шеварднадзе достаточно времени, он непременно споткнется, предоставив России благоприятные возможности (и преимущества в конкуренции с Соединенными Штатами). Дестабилизация Грузии могла бы иметь разрушительные последствия для российских интересов безопасности. Со стороны России было бы мудрее стремиться играть позитивную роль в Грузии и искать пути к снятию недоверия в отношениях между двумя странами.

Что касается Запада, то колебания Шеварднадзе между Россией и Соединенными Штатами стали препятствием для вступления страны в такие западные организации, как НАТО и ЕС, несмотря на большое значение, которое придается достижению этой цели в рамках "национального проекта" Грузии. Грузия должна не только придерживаться неуклонного курса на интеграцию, но и в качестве первого шага заставить работать уже существующие соглашения, такие как программа НАТО "Партнерство ради мира" и Договор о партнерстве и сотрудничестве с ЕС. Особо значимыми представляются усилия по сближению с Европейским союзом, поскольку возражения России против данной инициативы, похоже, не столь резкие. Одним из обнадеживающих событий в данном отношении явилось решение ЕС включить Южный Кавказ в сферу своей новой Европейской политики соседства (ЕПС). Однако новая грузинская политика принуждения России к принятию трудных решений может оказаться и весьма опасной. Произошедшее в 2004 году обострение ситуации в Южной Осетии показало, насколько опасной может обернуться жесткая конфронтация с Россией.

---

[108] *Наталья Приходько.* Кишинев избавляется от пророссийски настроенных министров. — *Независимая газета*, 6 февраля 2004 года, http://www.ng.ru/cis/2004-02-06/5_kishinev.html.

Могут ли Россия и Грузия выйти на новый уровень взаимоотношений, как к тому призывает Саакашвили? Вероятность этого главным образом зависит от способности Грузии реформироваться. Поиски новым грузинским правительством более прагматичных подходов переводят его политику в отношении России скорее в тактическую, чем в стратегическую плоскость. Главной стратегической проблемой для Грузии является восстановление жизнеспособности ее расстроенной политической структуры и находящейся в упадке экономики. Это позволит Грузии принимать участие в политической и экономической жизни на постсоветском пространстве.

Российское идеологическое преобразование все еще продолжается. Мощь националистических сил ограничивает Путину пространство для маневра в решении вопросов, лежащих в основе грузино-российских отношений. Так, в списке желаний Грузии следует отделить те цели, относительно реализации которых возможно достижение взаимного согласия, от тех, для достижения которых международное сообщество должно подтолкнуть Россию, прежде чем она соберется что-либо предпринять. Вывод войск с военных баз все еще находится в последней категории, а пересмотр роли российской миротворческой миссии, по-видимому, пока тоже остается там. В отношении военных баз Россия посылает сбивающие с толку сигналы. Давление со стороны Вашингтона вместе с его осторожной готовностью оказать помощь в финансировании вывода войск является именно тем, что необходимо. К сожалению, после трагедии 2004 года в Беслане правительство Путина выглядит менее уверенным в своих силах и, как следствие, более склонно воспринимать любой вызов как угрозу и реагировать агрессивно. В том, что касается отношений с Грузией, лично Путин активизировал контакты с руководителями Абхазии и Южной Осетии, даже встретился с ними в Сочи 5 апреля 2005 года — в тот же день, на который он еще раньше назначил переговоры с Хавьером Соланой. Путин даже убедил высокого представителя ЕС встретиться с этими двумя лидерами[109]. Кое-кто счел это признаком стремления России играть более конструктивную роль в решении проблемы, однако данные шаги можно рассматривать и как жела-

[109] *Vladimir Socor.* EU Policy in Disarray in Georgia and Moldova. — *Eurasia Daily Monitor*, April 15, 2005, http://jamestown.org/edm/article.php?volume_id=407&issue_id=3301&article_id=236959.

ние аннексировать указанные территории. Где правда, остается пока неясным.

В том, что касается проблем Абхазии и Южной Осетии, грузинскому правительству необходимо установить прямые связи с фактически существующим руководством этих территорий и положить конец практике вести переговоры с Москвой через их головы. В то же время возможна выработка общего с Россией подхода к разрешению этого конфликта. Например, Москва проявила готовность открыть железнодорожное сообщение с Грузией через Абхазию, и этой возможностью следует воспользоваться. При решении вопроса о миротворчестве Грузии следует попытаться действовать через Европейский союз в дополнение к ООН, может быть, воспользовавшись опытом наблюдательной миссии полиции ЕС в Боснии и Герцеговине для укрепления совместной грузино-абхазской администрации в районе Гали. Короче говоря, сегодня, после трудного первого десятилетия, отношения между Грузией и Россией все еще могут принять более конструктивную направленность. Однако это случится, только если Грузия возьмет на себя ответственность за преодоление собственной внутренней слабости и пойдет по трудному пути реформ.

ГЛАВА 5

ЗАСТЫВШАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ: РОССИЯ И КОНФЛИКТ ВОКРУГ АБХАЗИИ

Оксана Антоненко

Распад Советского Союза породил серию региональных конфликтов, которые после первоначальной стадии насилия зашли в политический тупик и остаются неразрешенными спустя более чем десятилетие. Из них два — в Абхазии и Южной Осетии — возникли в бывшей Грузинской Советской Социалистической Республике в период ее нелегкой трансформации в новое независимое государство. Конфликт в Абхазии (1992—1993 гг.) стал одним из самых кровавых на постсоветском пространстве, он погубил тысячи людей и согнал с мест проживания около 250 тысяч (главным образом этнических грузин)[1]. Он также подорвал экономические перспективы одного из самых известных курортных регионов на Черном море. Майское согла-

[1] Цифру 250 тысяч часто называют эксперты и должностные лица, однако она вызывает сомнение. Официально в Грузии зарегистрированы 262 217 внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), из которых 11 987 — после конфликта в Южной Осетии, а остальные — из Абхазии, но большинство наблюдателей оспаривает эти данные. Многие из тех, кто сначала уехал в Грузию, двинулись дальше: перепись 2002 года показала, что за последнее десятилетие Грузия потеряла из-за эмиграции около миллиона жителей, и можно предположить, что среди них есть беженцы из Абхазии. И горячие сторонники, и критики нового президента Грузии Михаила Саакашвили согласны с его недавним заявлением о том, что он настаивает на полном пересчете лиц, перемещенных в результате войны в Абхазии в 1992—1993 годах. 5 апреля 2004 года Саакашвили сказал на заседании кабинета, что "нынешняя цифра беженцев — 260 тысяч — сильно завышена" (Georgia's Refugee Recount. — *IWPR Report*, April 28, 2004). В августе 2004 министерством беженцев и интеграции было выдано 216 947 удостоверений ВПЛ, однако эта цифра охватывает только ВПЛ и не включает беженцев, уехавших в Россию и другие страны.

шение 1994 года о прекращении огня не привело к урегулированию политического статуса Абхазии — напротив, Республика Абхазия де-факто вышла из-под контроля Тбилиси, хотя и попрежнему признается мировым сообществом и Россией в качестве составной части Грузии.

По своей политической риторике и идеологии начальная стадия государственного строительства в постсоветской Грузии в целом носила националистический характер, отличалась беззаконием в использовании средств и чаще всего находила оправдание в исторических несправедливостях (и мифах)[2]. Все эти факторы сыграли особо важную роль в разжигании грузино-абхазского конфликта, вылившегося, вопреки экономическим и геополитическим соображениям, в этнополитический конфликт, разделивший многонациональное общество довоенной Абхазии на два лагеря. Мобилизация проходила на основе этнической идентичности, причем большинство в составе этнических меньшинств (русские, армяне, греки) встали на сторону абхазов.

Грузины видят в этом конфликте одно из главных препятствий на пути достижения своей цели — строительства сильного, единого и жизнеспособного грузинского государства. Так считал первый президент Грузии — Звиад Гамсахурдиа. Этого же мнения придерживался и его преемник Эдуард Шеварднадзе, в период правления которого велась эта война и правительство которого не сумело восстановить контроль над Абхазией с использованием военной силы. Новый грузинский президент Михаил Саакашвили тоже видит в "воссоединении" грузинских земель один из главных приоритетов своего президентства. Как и его предшественники, президент Саакашвили готов предоставить Абхазии широкую автономию, но не международный суверенитет.

Для абхазов данный конфликт символизирует борьбу за национальное выживание и императив сохранения национальной идентичности. После распада Советского Союза абхазская элита видела в подъеме грузинского национализма как угрозу своему выживанию, так и исторический шанс формирования сначала нации, а затем — собственного государства. Война завершилась выводом грузинских войск и массовым исходом аб-

[2] Анализ роли исторических мифов в грузино-абхазском конфликте см. в: *Виктор Шнирельман*. Войны памяти: мифы идентичности и политика в Закавказье//Москва: Академкнига, 2003. С. 259—461.

хазских жителей грузинской национальности (составлявших до войны 45 процентов населения)[3]. На сегодняшний день ни одна страна не признала Абхазию независимым субъектом международного права. Ее население, которое в настоящее время включает, кроме абхазов, грузин, русских, греков и армян, остается экономически изолированным и в значительной мере полагается на натуральное хозяйство для экономического выживания. Тем не менее Абхазия сумела де-факто создать государственные институты, в том числе парламент, институт президентства и вооруженные силы. После референдума 1999 года о независимости абхазские власти стали утверждать, что намерены построить суверенное государство и что признание их независимости — лишь дело времени.

Учитывая, что позиции грузинской и абхазской сторон остаются диаметрально противоположными, а политическое урегулирование зашло в тупик, внимание все чаще обращается к роли третьих сторон. В этом отношении особую важность представляет Россия. На всех стадиях конфликта она играла и играет ведущую, хотя временами противоречивую роль. Грузины обвиняют Россию в закулисных интригах с целью разжигания конфликта, затем — в его "замораживании" и, наконец, в открытой поддержке сепаратистских устремлений абхазов всеми средствами, кроме формального признания. Тбилиси добивается интернационализации миротворческих сил, размещенных в Абхазии, за счет включения в их состав военнослужащих других стран и требует более ясно определить посредническую роль Москвы в процессе переговоров под эгидой ООН.

У абхазов тоже немало обид на Россию за ее военную помощь Грузии на начальной стадии конфликта. Однако теперь они видят в России главного гаранта своей безопасности. Начиная с 1999 года абхазский парламент не раз призывал Москву установить ассоциированные отношения между Абхазией и Россией путем включения Абхазии в Российскую Федерацию в ка-

[3] Согласно последней советской переписи 1989 года, Абхазия насчитывала 525 тысяч жителей, из которых 239 тысяч, или 45 процентов, составляли этнические грузины. К октябрю 1993 года, когда война закончилась, почти все грузины покинули Абхазию. Десятки тысяч были размещены во временных пристанищах в ряде грузинских поселков и городов. См. http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64D87Q?OpenDocument.

честве "свободно ассоциированного государства" — статус, который сохранил бы абхазский суверенитет. И наконец, международное сообщество, хотя и уставшее от все более односторонних дипломатических усилий России в отношении грузино-абхазского конфликта и отдающее себе отчет в ее непростых отношениях с Тбилиси, по-прежнему считает участие России в политическом процессе необходимым для достижения прочного мира и политического урегулирования.

Какова же позиция России в абхазском конфликте? Насколько приоритетное место занимает он в политике России? Есть ли у России стратегия в грузино-абхазском конфликте или она лишь реагирует на развитие событий в данном регионе? В какой степени Россия только манипулирует Абхазией, как марионеткой, в своей политике? В какой степени российское сотрудничество с Абхазией является всего лишь производной от отношений Москвы с Тбилиси? Каковы главные интересы группировок, формирующих политику России, и как трансформируется их влияние при президенте Владимире Путине?

Данная глава предлагает некоторые ответы на эти вопросы, анализируя ключевые факторы, определяющие политику России в грузино-абхазском конфликте, и уделяя основное внимание 2000—2004 годам — первому сроку пребывания у власти президента Владимира Путина. У автора троякая цель: во-первых, описать эволюцию российской политики, во-вторых, осветить сложности принятия политических решений и их реализации, сосредоточив внимание на различных мощных группах влияния внутри России, на том, какие игроки формируют исходную мотивацию российской политики и какие снижают ее эффективность. Третья цель состоит в том, чтобы рассмотреть российскую политику в Абхазии в контексте ее отношений с другими главными игроками в процессе урегулирования конфликта. Все эти три измерения призваны объяснить, в каком направлении может развиваться политика России в столкновении с двойным вызовом сегодняшнего дня — сменой руководства в Грузии и Абхазии.

УЧАСТИЕ РОССИИ В КОНФЛИКТЕ

За 10 лет, минувших с майского 1994 года соглашения о прекращении огня и развертывания миротворческих сил Содружества Независимых Государств (СНГ) в Абхазии, не было опуб-

ликовано ни одного подробного анализа роли России в грузино-абхазском конфликте, который бы опирался на архивные материалы и включал репрезентативный опрос основных участников конфликта, представляющих разные точки зрения. В ряде опубликованных книг и статей утверждается, однако, что с 1992 по 1994 год российские вооруженные силы и службы безопасности оказывали прямую и косвенную политическую и, что еще важнее, военную помощь и грузинской, и абхазской сторонам конфликта[4]. Некоторые грузинские источники даже утверждают, что российские службы безопасности спланировали, а затем спровоцировали все сепаратистские конфликты на Кавказе, в том числе грузино-абхазский, для того чтобы подорвать шансы Грузии на создание собственной государственности[5]. Абхазские комментаторы, со своей стороны, преуменьшают российское участие, подчеркивая вместо этого роль добровольцев и критикуя передачу Россией грузинской Национальной гвардии бывшего советского вооружения, состоявшуюся 14 августа 1992 года, накануне нападения на Абхазию. Российские источники, как правило, избегают подробного изложения хода войны, подчеркивая прежде всего неразбериху в российском политическом руководстве во время распада Советского Союза и обвиняя местное военное командование в том, что во время войны они действовали по собственной инициативе, часто исходя из соображений личной выгоды[6]. В конце концов, трудно

[4] Анализ участия России см. в: *Станислав Лакоба*. Абхазия де-факто или Грузия де-юре?//Sapporo, Japan: Hokkaido University Slavic Research Center 2001, http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/lakova/lakova-contents.html; *Алексей Зверев*. Этнические конфликты на Кавказе, 1988–1994 гг.//*Бруно Коппитерс (ред.)*. Спорные границы на Кавказе. М.: Весь Мир, 1996. С. 58–68, также по адресу: http://poli.vub.ac.be./publi/ContBorders/rus/; *Светлана Червонная*. Абхазия 1992: посткоммунистическая Вандея//Москва: Мосгорпечать, 1993.

[5] См., например, *Гиа Тархан-Моурави.* Грузино-абхазский конфликт в региональном контексте//*Бруно Коппитерс, Гиа Нодиа, Юрий Анчабадзе (ред.)*. Грузины и абхазы. Путь к примирению. М.: Весь Мир, 1998. С. 121–153, также по адресу: http://poli.vub.ac.be./publi/Georgians/russian/; см. также *Svetlana Chervonnaya*. Conflict in the Caucasus: Georgia, Abkhazia and the Russian Shadow (Glastonbury: Gothic Image Publications, 1994).

[6] См. *Дмитрий Данилов.* Роль России//*Джонатан Коэн (ред.)*. Проблема суверенитета. *Accord,* выпуск 7. Консилиэйшн Рисорсиз. Лондон, 1999 – М.: Глобус, 2000. С. 52–59, также по адресу: http://www.c-r.org/accord/geor-ab/a7russn/index.shtml.

сказать, было ли российское вмешательство в абхазские дела в 1992—1993 годах частью продуманной кремлевской стратегии, но не приходится сомневаться, что абхазо-грузинский конфликт стал и остается по сей день важным инструментом политики Кремля.

Роль России во время войны 1992—1993 годов и реально, и в качестве популярного мифа переросла в главное препятствие для установления нормальных отношений между Грузией и Россией. Явное участие России в абхазском поражении Грузии сформировало целое поколение грузинских политиков и граждан. Абхазский эксперт Юрий Анчабадзе пишет: "До сих пор в Грузии бытует мнение, что все политические потрясения, которые перенесла республика за последние годы, в том числе и конфликты в Абхазии (и в Южной Осетии), были инспирированы некоей "третьей силой", под которой, как правило, подразумевается Россия и ее тайные агенты"[7].

Даже сегодня история грузино-абхазского конфликта по-прежнему накладывает заметный отпечаток на то, как Россия определяет свои интересы и стратегию своей политики по отношению к нему и как ее роль воспринимается абхазами и грузинами. Можно выделить несколько аспектов влияния истории на сегодняшнюю политику.

Во-первых, конфликт был настолько жестоким и оказал такое воздействие на саму Россию, особенно на ее северокавказский регион, что после подписания в 1994 году соглашения о прекращении огня российская политика сосредоточилась главным образом на недопущении его новой вспышки. Несомненно, опасения новой войны сдерживали Россию от оказания жесткого давления на стороны конфликта, особенно в период непосредственно после конфликта, когда можно было бы достичь гораздо большего политического прогресса.

Во-вторых, вовлеченность России с обеих сторон конфликта подорвала доверие к ней со стороны грузин и частично абхазов, которые не воспринимают ее как беспристрастного и надежного посредника. Напротив, Россия воспринималась и по-прежнему воспринимается как участник конфликта. Более того, помощь России обеим сторонам способствовала широко распространен-

[7] *Юрий Анчабадзе*. Грузия — Абхазия. Трудный путь к согласию// *Коппитерс, Ходиа, Анчабадзе (ред.)*. Грузины и абхазы. С. 116, также по адресу: http://poli.vub.ac.be/.

ному как в Грузии, так и в Абхазии убеждению, что конфликт либо спланировали в Москве, либо осуществили в российских интересах. Это особенно очевидно в Грузии, где российское участие рассматривается как главная причина "потери Абхазии" Грузией. Эдуард Шеварднадзе даже утверждал, что поддержка Абхазии Россией стала главным фактором ухудшения российско-грузинских отношений на протяжении целого десятилетия. Абхазы, вынужденные полагаться на помощь России, тоже начинают с недоверием относиться к российскому покровительству, стремясь (в отличие от Южной Осетии) лишь к ассоциированным отношениям с Россией, но не вхождению в ее состав и полному подчинению директивам Москвы (что особенно проявилось в период последних выборов в Абхазии).

В-третьих, участие добровольцев с Северного Кавказа, российских военных и российских политиков в абхазском конфликте превратило его — в большей степени, чем любой другой сепаратистский конфликт на постсоветском пространстве, — в важную составляющую российской внутренней политики, каковым он и остается до сегодняшнего дня. Более того — из-за связей между абхазской и чеченской общинами в 1991—1992 годах и позднее, во время самого конфликта, политика России в грузино-абхазском конфликте длительное время находилась под сильным влиянием российской политики в Чечне.

С учетом этих факторов необходимо анализировать и эволюцию официальной политики России по отношению к Абхазии, и действия различных групп, выступающих от имени России или воспринимаемых в этом качестве. Углубленное рассмотрение российского участия с первых дней конфликта целесообразно, поскольку в 1991—1993 годах у России не было последовательной политики на Кавказе в целом или в отношении грузино-абхазского конфликта в частности[8]. Ее политика формировалась многими группами, ставшими после конфликта важными политическими акторами.

В период перед началом военной фазы конфликта различные силы в России высказывали свою лояльность разным сторонам грузино-абхазского конфликта. Часть российской полити-

[8] Относительно российской политики на Кавказе см. *Дмитрий Тренин*. Интересы безопасности и политика России в Кавказском регионе// *Коппитерс (ред.)*. Спорные границы на Кавказе. С. 102—115, также по адресу: http://poli.vub.ac.be./publi/ContBorders/rus.

ческой элиты выступала за объединенную Грузию, тогда как другая поддерживала промосковскую Абхазию, включая ее отделение от Грузии. Эти позиции менялись по мере того, как трансформировался и сам конфликт. Во время активных боевых действий все больше российских деятелей склонялись к поддержке абхазской стороны конфликта.

Изначально группа, поддерживавшая единую Грузию, состояла из тех людей в российском правительстве, кто установил личные связи с Эдуардом Шеварднадзе в бытность его министром иностранных дел Советского Союза, и тех, кто противился сепаратистским устремлениям абхазов из опасения, что это может поставить под угрозу территориальную целостность самой России на Северном Кавказе. Президент России Борис Ельцин и министр иностранных дел Андрей Козырев (как и другие ведущие сотрудники министерства иностранных дел) входили в эту группу. Некоторые абхазские источники утверждают, что Ельцин даже поддержал план Шеварднадзе применить силу против Абхазии[9]. Согласно абхазским источникам, в августе 1992 года, после начала конфликта, российское министерство иностранных дел направило письмо министерству иностранных дел Грузии, в котором выражалась поддержка Грузии в "борьбе против терроризма" — поддержка, продиктованная нарастанием проблем самой России в Чечне.

Что касается российского военного руководства, то в нем наблюдались серьезные расхождения в позициях и отношении к абхазскому конфликту. Должностные лица министерства обороны в Москве изначально поддерживали действия Грузии, тогда как военные, проходящие службу в Абхазии, практически с момента возникновения конфликта склонялись на сторону абхазов: либо пассивно — сохраняя нейтралитет и не поддерживая действия грузин, либо, позднее, более активно — оказывая прямую помощь абхазским силам.

Министр обороны России Павел Грачев оставался близким другом генерала Тенгиза Китовани, министра обороны Грузии и

[9] Станислав Лакоба утверждает, что во время саммита в Дагомысе 24 июня 1992 года, когда "Соглашение о принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта" подписывалось главой Государственного совета Грузии, Эдуард Шеварднадзе заручился поддержкой президента Ельцина в отношении военных действий Грузии против Абхазии. См. *Лакоба*. Указ. соч. С. 10.

командующего Национальной гвардии с мая 1992 по май 1993 года. До начала военных действий в августе 1992 года Грачев содействовал передаче советского вооружения из фондов Закавказского военного округа вооруженным силам Грузии, что обеспечило им в начальной стадии конфликта неоспоримое превосходство над абхазскими силами. Грузинские войска получили танки, артиллерийские системы, вертолеты и легкое вооружение[10]. 14 августа 1992 года от 2 до 5 тысяч грузинских солдат вошли в Абхазию и захватили Сухуми, а еще тысяча высадилась в Гагре и блокировала границу Абхазии с Россией. Сначала Грачев пытался удержать российских командиров на местах от помощи абхазской стороне, и, по сообщениям некоторых абхазских источников, даже оказывалась негласная помощь грузинским войскам, хотя эти утверждения невозможно подтвердить документально[11].

С первого этапа боевых действий, еще до изменения позиций Москвы по отношению к конфликту, абхазская сторона получила существенную поддержку в лице добровольцев с Северного Кавказа, в том числе от этнических групп, близких абхазам, таких как адыги и черкесы. К концу сентября 1992 года более тысячи добровольцев прибыли с Северного Кавказа на помощь абхазским бойцам[12]. Конфедерация горских народов Кавказа (впоследствии Конфедерация народов Кавказа), боровшаяся за суверенитет республик Северного Кавказа от России, сыграла ключевую роль в мобилизации нескольких тысяч добровольцев на войну в Абхазии. Региональные элиты, сначала противодействовавшие этой мобилизации, были вынуждены смириться, чтобы не рисковать оказаться выдавленными из политического процесса, в котором с 1991 по 1993 год доминировали этническое возрождение и этническая мобилизация. Гру-

[10] В марте 1993 года, во время конфликта, российские власти передали в распоряжение Грузии 34 военных городка с соответствующим вооружением. См. *Зверев*. Указ. соч. С. 61.

[11] Согласно абхазским источникам, российские войска приняли участие в первом наступлении на Абхазию. Например, грузинские войска пользовались российскими судами во время высадки в городе Гагра. См. *Лакоба*. Указ. соч. С. 35.

[12] *Pavel Baev, Jan Koehler, Christoph Zürcher*. Internal Violence in the Caucasus: Study Prepared for The World Bank Development Economic Research Group (DECRG) (Washington, DC: The World Bank, 2002).

зинские и российские аналитики утверждают, что часть российских спецслужб и военных вербовали и обучали бойцов с Северного Кавказа, в числе которых был Шамиль Басаев, для участия в абхазо-грузинском конфликте[13]. Позднее Басаев был назначен заместителем министра обороны Абхазии.

По мере развития конфликта российские военные стали оказывать существенную помощь абхазской стороне. Делалось это в основном на региональном уровне военным командованием Закавказского военного округа, и есть предположения, которые пока не получили документального подтверждения, что эта помощь оказывалась по распоряжению командования и политического руководства в Москве. Нет сомнений, что российские военные части в Абхазии предоставляли абхазским формированиям разные виды помощи, в том числе людьми, оружием, информацией и другими услугами. Однако вопрос о том, кто санкционировал такие действия, остается спорным. По мнению Алексея Зверева, Грачев отдал строгий приказ не вставать ни на чью сторону в конфликте[14]. Наиболее широко распространены утверждения, что военное командование на местах действовало независимо и без приказов, руководствуясь только соображениями выгоды или личными симпатиями, сложившимися в ходе конфликта[15]. Однако, по словам генерала Александра Лебедя, в

[13] После 1994 года Шамиль Басаев стал одним из самых известных чеченских полевых командиров, воевавших против российских войск в Чечне. По словам полковника Станислава Лунева, "[Басаев] прошел специальную подготовку и во время войны за независимость в Абхазии (1992–1993 годы) стал командиром специального 'чеченского батальона'". *Stanislav Lunev*. Chechen Terrorists in Dagestan – Made in Russia, August 26, 1999, http://www.newsmax.com.

[14] *Зверев*. Указ. соч. С. 60–61.

[15] Евгений Примаков пишет в своих мемуарах: "Я знаю, что российское руководство, в первую очередь президент, никогда и ни при каких обстоятельствах не санкционировали участия российских военных – прямое или косвенное – на одной из сторон [грузино-абхазского] конфликта... Но ведь это факт, что грузинские позиции обстреляли с воздуха "неопознанные" самолеты – их не было у абхазов. Не исключаю, что это было делом рук преступной кучки коррумпированных российских военных, но именно отдельных отщепенцев, и, конечно же, не могло повлиять на исход войны". См. *Евгений Примаков*. Годы в большой политике//Москва, Коллекция "Совершенно секретно", 1999. С. 417.

то время многие приказы из Москвы отдавались по телефону, чтобы избежать ответственности на высоком политическом уровне[16].

К сентябрю 1992 года, когда стало ясно, что грузинские планы блицкрига провалились, а конфликт вылился в затяжную жестокую войну, политика России изменилась, и абхазские войска стали получать российскую военную помощь в еще больших размерах[17]. Это, скорее всего, можно объяснить тем, что политические силы в Москве в ходе динамично развивающегося конфликта потеряли контроль над ситуацией, а российские военные и добровольцы в Абхазии превратились в ключевых игроков, своими действиями определявших политику России. Абхазские бойцы получали оружие от российского 643-го зенитно-ракетного полка и из части снабжения, базирующейся в Гудауте. До начала конфликта вооружение этих российских частей составляли тысяча автоматов, 18 пулеметов, полмиллиона патронов и несколько бронетранспортеров[18]. Какая часть этого оружия была передана или продана абхазской стороне, невозможно документально подтвердить. Расходятся и данные о том, в какой мере российские войска, расквартированные в Гудауте, находились под прямым командованием российского министерства обороны и в какой — действовали самостоятельно[19].

Несмотря на разногласия в деталях — какое вооружение и когда было передано абхазской стороне, — объем помощи был значителен. По мнению Зверева, тот факт, что более 100 тысяч

---

[16] *Александр Гольц*. Армия России: 11 потерянных лет//Москва: Захаров, 2004. С. 151.

[17] *Лакоба*. Указ. соч. С. 21.

[18] *Evgeny Kozhokin*. Georgia-Abkhazia, in *Jeremy R. Azrael and Emil A. Payin, eds.* U.S. and Russian Policymaking with Respect to the Use of Force (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1996), цит. по: *Robert Seely*. Russo-Chechen Conflict 1800-2000: A Deadly Embrace (London: Frank Cass, 2001), p. 192.

[19] В докладе организации "Хьюман райтс уотч" "War or Peace? Human Rights and Russian Military Involvement in the 'Near Abroad'" дается следующая оценка: "Трудно определить, на каком уровне давалось разрешение, если не приказы... ясно лишь, что российское правительство не расследовало и тем более не передало в суд ни одного из известных случаев преступного поведения, что дает основание предполагать соучастие на самом высоком уровне". См. http://www.hrw.org/reports/1993/russia/.

мин использовались в зоне конфликта, хотя до войны в Абхазии не было минных складов, говорит о масштабах российского участия. В интервью грузинскому телевидению один из участников событий тех дней Михаил Демьянов заявил, что оружие было передано абхазской стороне бесплатно[20]. Абхазский историк Станислав Лакоба, со своей стороны, утверждает, что абхазы покупали у российских военных (а не получали бесплатно) бóльшую часть мин, стрелкового оружия и даже некоторые виды тяжелого вооружения, которые они использовали в ходе конфликта. Россия принимала и прямое участие в конфликте. В феврале 1993 года российские военные самолеты бомбили грузинские позиции. 19 марта 1993 года грузинские силы сбили истребитель СУ-27, пилотируемый российским летчиком. Этот эпизод подтвердили военные наблюдатели ООН и позднее признала российская сторона, утверждавшая, что полет имел целью защиту стратегических российских объектов[21]. А в марте 1993 года статья, опубликованная в газете "Известия", впервые подтвердила, что абхазским силам активно помогали российские военные советники, и привела перечень поставленного оружия[22].

Как говорилось выше, значительную военную помощь абхазским силам оказали тысячи добровольцев и наемников из разных регионов Северного Кавказа, мобилизованных при участии Конфедерации народов Кавказа. В значительной мере присутствие добровольцев с Северного Кавказа, составивших, согласно абхазским источникам, около 10 процентов всех абхазских вооруженных формирований, было более важным и решающим для абхазской стороны, чем любая российская военно-техническая помощь[23]. Северокавказские добровольцы заняли ключевые посты в абхазских вооруженных силах, в том числе начальника штаба, заместителя министра обороны и начальника военно-морского штаба.

---

[20] "War or Peace?", p. 5.

[21] *Красная звезда*, 23 марта 1993 года, с. 1.

[22] Абхазские войска штурмуют Сухуми: Шеварднадзе обвиняет Россию в агрессии. — *Известия*, 17 марта 1993 года, цит. по: *Seely*, p. 193. В перечне упомянуты 72 танка, российский батальон десантных сил, 20 бронетранспортеров (БТР), ракетные установки "Град", ракетные установки "Ураган", а также 12 единиц артиллерии с российскими офицерами — командирами расчетов, состоявших из 10 человек.

[23] *Лакоба*. Указ. соч. С. 19.

Независимо от характера российского военного участия в грузино-абхазском конфликте, нет документальных свидетельств, дающих основания утверждать, что сам конфликт был запланирован и приведен в действие в Москве. И все же это утверждение можно часто слышать от представителей грузинской политической элиты. К тому же нерешенным остается вопрос, оказало ли российское участие решающее воздействие на динамику конфликта[24]. При такой русоцентричной интерпретации поражения Грузии упускается из виду беспрецедентная мобилизация абхазского населения, опасавшегося за свое национальное выживание и потому имевшего гораздо более сильную мотивацию для борьбы, чем большинство грузинских бойцов. Кроме того, преувеличивается степень, в какой абхазы, чтобы одержать победу, нуждались в поддержке извне, учитывая, сколь слабо организованы, дисциплинированны и обучены были грузинские силы, несмотря на помощь, полученную перед войной от российского регионального командования. К тому же те, кто винит в конфликте Россию, склонны отрицать существование местных абхазских сил, интересов и мотиваций. В 1996 году Гиа Нодиа писал, что в абхазах или осетинах "не видели людей, борющихся за свои права; они выступали на "их" (Кремля) стороне против "нас" (Грузии)"[25]. Юрий Анчабадзе замечает, что "за настойчивым стремлением сделать Россию единственным виновником и ответчиком по делу скрывается желание грузинской стороны найти оправдание своему поражению в войне", что "сужает возможности грузинской стороны адекватно оценить собственные роль и ошибки, приведшие к эскалации трагических событий 1992—1993 годов"[26].

---

[24] Некоторые грузинские источники утверждают, что российское участие могло сыграть решающую роль. В беседе с автором этих строк Джаба Девдариани процитировал утверждения грузин о том, что абхазские силы возобновили наступление на Сухуми после Сочинских соглашений, используя тяжелую артиллерию, которую, как предполагалось, должны были вывести с линии огня, а затворы от нее передать на хранение под надзором российского командования. Если предположить, что перед штурмом Сухуми российские командиры вернули артиллерию, то они могли сыграть решающую роль в одном из ключевых эпизодов конфликта.

[25] *Гиа Нодиа*. Политическая смута и этнотерриториальные конфликты в Грузии//*Коппитерс (ред.)*. Спорные границы на Кавказе. С. 96.

[26] *Анчабадзе*. Грузия — Абхазия//*Коппитерс, Нодиа, Анчабадзе (ред.)*. Грузины и абхазы. С. 116—117.

ОКОНЧАНИЕ ВОЕННОГО КОНФЛИКТА И ВНУТРЕННИЕ ДЕБАТЫ В РОССИИ

Крупным политическим успехом России в этом конфликте можно считать соглашение, подписанное грузинской и абхазской сторонами в Сочи 27 июля 1993 года. Соглашение обеспечило прекращение огня и предусматривало демилитаризацию Абхазии. В соответствии с Сочинским соглашением грузинская сторона начала вывод своих сил, и часть перемещенного населения вернулась в свои дома. Российский министр обороны Грачев предложил ввести в Абхазию две российские бригады для разоружения обеих сторон конфликта. Однако Грузия отклонила это предложение и, по словам Евгения Примакова, позже пожалела об этом[27]. Напротив, грузинский эксперт Паата Закареишвили, который присутствовал на переговорах в Сочи, Пицунде и Гудауте, проходивших при посредничестве Сергея Шойгу, утверждает, что российская сторона всегда занимала недвусмысленно проабхазскую позицию и оказывала сильное давление на грузинскую сторону[28]. Шойгу настаивал на развертывании российских военных властей (комендатур) в Сухуми и других крупных городах, но грузинский представитель на переговорах Жули Шартава отклонил это предложение[29].

27 сентября 1993 года абхазские силы "освободили" Сухуми от грузинских войск. Самого Шеварднадзе пришлось эвакуировать из Сухуми за несколько часов до того, как абхазские силы установили контроль над городом. Грузинский президент заявил тогда протест Москве по поводу нарушения Сочинского соглашения абхазскими силами, но ответа не получил. Дело в том, что события в Сухуми совпали с серьезнейшим политическим кри-

[27] *Примаков.* Указ. соч. С. 417.

[28] Связи Шойгу с абхазскими официальными лицами продолжились и после конфликта. Например, он назначил Нодара Хажбу, представлявшего абхазскую сторону на переговорах в Сочи, на высокую должность в возглавляемом им министерстве по чрезвычайным ситуациям, где Хажба работал до 2004 года, после чего — в качестве временного исполняющего обязанности премьер-министра Абхазии — был снова направлен в Абхазию представлять российские интересы во время выборов 2004 года, результаты которых были оспорены.

[29] *Паата Закареишвили*. Было ли оружие в мешках с мукой? — *Резонансы*, 9 октября 2004 года.

зисом в Москве — противостоянием между президентом Ельциным и Верховным Советом, когда подвергся обстрелу российский "Белый дом", где осталась часть оппозиционно настроенных парламентариев.

Таким образом, призывы грузин о помощи, обращенные к России во время последней схватки за Сухуми, остались без ответа. Единственный отклик Москвы пришел 20 сентября, когда Россия ввела экономические санкции против Абхазии.

Грузинские источники утверждают, что российские войска активно поддерживали абхазское наступление на Сухуми. Некоторые даже убеждены, что российские части штурмовали Сухуми впереди абхазских войск. По абхазским данным, однако, российская помощь заключалась лишь в отказе Грачева использовать российские войска с целью остановить наступление абхазских сил[30]. Лакоба считает, что если бы такой приказ о применении силы был отдан, это привело бы к военным действиям между российскими и абхазскими (с участием добровольцев из Северного Кавказа) силами, которые вряд ли согласились бы отойти даже под давлением Москвы[31]. К 30 сентября, после бегства грузинских войск и гражданских лиц, абхазские подразделения дошли до реки Ингури, разделяющей Абхазию и грузинский район Самегрело (Мегрелию).

Грузия была потрясена поражением и надеялась изменить результаты войны, обратившись к Москве и к международному сообществу. 9 октября 1993 года, после многомесячного давления со стороны Москвы, Грузия наконец присоединилась к Содружеству Независимых Государств (СНГ), видя в этом последний шанс восстановить статус-кво в Абхазии с помощью России. Однако Москва тогда оказала поддержку Шеварднадзе только в гражданской войне грузинского правительства против Звиада Гамсахурдиа, но не против Абхазии. После возвращения Гамсахурдиа в Грузию из Чечни звиадисты постепенно захватили значительную часть западной Грузии, угрожая наступлением на Тбилиси и восстановлением Гамсахурдиа на посту главы государства. Следуя октябрьским соглашениям СНГ, российские войска установили контроль над главными дорогами и оказали решающую помощь сторонникам Шеварднадзе в подавлении

[30] *Зверев*. Указ. соч. С. 62.
[31] *Лакоба*. Указ. соч. С. 31.

мятежников. Сам Гамсахурдиа скончался в Западной Грузии 31 декабря 1993 года при неясных обстоятельствах.

А между тем в разрешении ситуации в Абхазии никакого прогресса достигнуто не было. В октябре—ноябре 1993 года Москва оказывала давление и на Абхазию, и на Грузию, убеждая их не возобновлять конфликт. Однако после встреч в Москве и Женеве политический диалог зашел в тупик. Некоторый прорыв произошел в Москве 4 апреля 1994 года, когда обе стороны наконец подписали Декларацию о мерах политического урегулирования грузино-абхазского конфликта. Декларацию подписали представители Грузии и Абхазии в присутствии должностных лиц России и Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), а также представителей Генерального секретаря ООН. Обе стороны подписали также соглашение о добровольном возвращении беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), за исключением тех, кто был замешан в военных преступлениях[32].

Пока российские посредники работали над московским соглашением, президент Ельцин и российские военные старались обеспечить российские стратегические интересы непосредственно с правительством Шеварднадзе в Тбилиси, значительно ослабленным недавним поражением в Абхазии. 3 февраля 1994 года Ельцин посетил Тбилиси и подписал Договор о дружбе, добрососедских отношениях и сотрудничестве с Грузией. Одновременно министр обороны Павел Грачев и грузинский премьер-министр Отар Пацация подписали протокол, разрешающий России создать в Грузии три военные базы сроком на 25 лет. Базы предусматривались в Вазиани, Ахалкалаки и Батуми с отделениями в Гудауте и Сухуми. Взамен Россия согласилась оказать Грузии военно-техническую помощь и подтвердила, что поддерживает территориальную целостность Грузии.

17 февраля 1994 года комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками за рубежом провел специальные слушания по этим двум соглашениям, в ходе которых Ельцин был подвергнут критике за подписание соглашения с одной из сторон продолжающегося конфликта. На слу-

[32] Оба документа опубликованы в: *Джонатан Коэн (ред.)*. Проблема суверенитета. *Accord,* выпуск 7. Консилиэйшн Рисорсиз. Лондон, 1999 — М.: Глобус, 2000. С. 79—84, также по адресу: http://www.c-r.org/accord/geor-ab/a7russn/index.shtml.

шаниях выяснилось, чем в первую очередь серьезно обеспокоены законодатели. Они возражали против признания Россией территориальной целостности Грузии без каких бы то ни было гарантий статуса Абхазии и Южной Осетии. Они доказывали, что такой односторонний подход может привести к тому, что Абхазия и Южная Осетия потеряют доверие к России, и подорвет ее роль как посредника, приемлемого для обеих сторон конфликта.

Далее, депутатов особенно обеспокоила статья 3 соглашения, предусматривавшая помощь России в создании вооруженных сил Грузии, в том числе поставки техники и вооружений. В специальном заявлении комитета Государственной Думы по делам СНГ от 3 февраля 1994 года (день подписания договора) говорилось, что эта статья "может опасным образом дестабилизировать ситуацию на Кавказе и в самой России". Передача оружия Грузии, говорилось в заявлении, может рассматриваться как поощрение Россией использования грузинскими властями силы для восстановления контроля над Абхазией и Южной Осетией. Законодатели также оспорили утверждение министерства обороны о том, что российская военная помощь и подготовка усилят военное влияние России в Грузии. Наконец, они высказали опасение, что Грузия при ее слабости и разделенном состоянии не сможет гарантировать, что российское вооружение и техника не попадут в руки третьих сил, приводя в качестве примера Нагорный Карабах.

Но и этим не исчерпывались их возражения. В обязательстве России закрыть свои границы, чтобы в случае возобновления военных действий не допустить проникновения добровольцев с Северного Кавказа в Абхазию и Южную Осетию, они видели поощрение использования Грузией силы в отношении Абхазии. Они подвергли критике растущую роль ООН в абхазском конфликте, усматривая в ней вызов роли СНГ. Были также высказаны опасения по поводу подписанного Грачевым и Пацация протокола о российских военных базах в Грузии, а также способности Грузии обеспечить функционирование российских баз в Абхазии, на неподконтрольной ей территории.

Февральские 1994 года заявления Думы знаменовали собой поворотный пункт во внутриполитических дебатах в России, касающихся политики в отношении Абхазии. До 1994 года российское правительство могло проводить свою политику в Грузии и Абхазии без оглядки на политическую оппозицию, не счи-

тая протестов региональных элит на Северном Кавказе, влияние которых было незначительно. Вот почему во время абхазской войны в политике доминировали в целом прогрузинские политические элиты в Москве, в том числе сам Ельцин и расколовшиеся военные, помогавшие и Грузии, и Абхазии. После 1994 года правительство оказалось под постоянно растущим давлением со стороны Государственной Думы, превратившейся в мощного защитника интересов абхазов. Эту роль Дума сохраняла на протяжении 1990-х годов особенно по мере того, как правительство теряло интерес к грузино-абхазскому конфликту. Таким образом, парламент стал главной силой, формировавшей общественное мнение и мнение элит России в отношении конфликта. В результате общественное мнение склонялось в пользу более близких отношений с Абхазией, в противовес "недружественной" Грузии.

Столкнувшись с оппозицией Думы, Ельцин решил не передавать на ратификацию Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве до урегулирования конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Государственная Дума этот договор так и не ратифицировала. Если бы это случилось в 1994 году, он мог бы изменить характер российско-грузинских отношений и исход событий в Абхазии.

В отсутствие правовых рамок правительство России все же приступило к созданию военных баз на территории Грузии, что спустя пять лет стало главным источником напряженности в российско-грузинских отношениях. Остается неясным, выполнила ли Москва свои обязательства перед Грузией в отношении военной помощи, хотя какие-то поставки военной техники имели место наряду с подготовкой небольшого числа грузинских офицеров. Вопреки рекомендациям Думы российское правительство согласилось на посредничество ООН и развертывание миссии наблюдателей ООН в зоне конфликта. Однако почти сразу Москва попыталась оттеснить ООН на второй план и стать главным посредником между Тбилиси и Сухуми. При этом она опиралась на присутствие российских миротворцев по мандату СНГ и на особые отношения с Сухуми. Эти отношения развивались несмотря на формальное эмбарго, не в последнюю очередь потому, что влиятельные группы в России видели в ситуации "ни войны, ни мира" в Абхазии благодатную почву для реализации своих экономических интересов и политических амбиций.

РОССИЙСКИЕ МИРОТВОРЦЫ И ООН

14 мая 1994 года Грузия и Абхазия подписали в Москве соглашение о прекращении огня и размежевании противостоящих сил[33]. Соглашение было заключено под эгидой ООН при содействии Российской Федерации. Оно предусматривало размещение сил СНГ для наблюдения за его выполнением[34]. 9 июня 1994 года президент Ельцин подписал указ об участии российских вооруженных сил в миротворческих операциях СНГ в районе грузино-абхазского конфликта. 21 июня российские силы по поддержанию мира (МС СНГ) — единственные вооруженные силы, выполняющие мандат СНГ в зоне грузино-абхазского конфликта — были развернуты в двух зонах безопасности — "Северной" (нижняя часть Кодорского ущелья) и "Южной" (по реке Ингури).

В то же время миссии ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ), с августа 1993 года размещенной в зоне конфликта для контроля за соблюдением договоренности о временном прекращении огня, была поручена задача отслеживать выполнение Московского соглашения и наблюдать за операциями МС СНГ. В 1994—2004 годах свыше 30 тысяч российских военнослужащих входили в состав МС СНГ. 97 из них погибли и 251 был ранен при выполнении своих обязанностей. Сегодня российский контингент МС СНГ составляет 1700 военнослужащих. В 2004 году в состав МООННГ входили 114 военных наблюдателей из 23 стран[35].

Зоны безопасности МС СНГ составляют 85 километров в длину и 24 километра в ширину, они тянутся по обеим сторонам линии прекращения огня и включают 22 наблюдательных и 4 контрольных поста. Кроме того, российские миротворцы совместно с наблюдателями ООН регулярно патрулируют нижнюю часть Кодорского ущелья, следят с воздуха за районом верхней

---

[33] *Коэн (ред.)*. Проблема суверенитета. С. 85—86.

[34] После 1994 года только российские части входили в состав этих миротворческих сил по мандату СНГ.

[35] См. http://www.unomig.org; общая стоимость операций МООННГ к октябрю 2003 года составила 1,5 млрд. долл. США. *Report of the Secretary-General to Security Council,* 17/10/03, S/2003/1019, p. 7. Стоимость миротворческих операций СНГ к 2003 году составила 490 млн. долл. США. См. *The Military Balance*, *2003-2004* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2003).

части Кодорского ущелья и контролируют любые передвижения тяжелого вооружения в демилитаризованной зоне. Мандат российских сил по поддержанию мира, не менявшийся с 1994 года несмотря на постоянную критику с грузинской стороны, включает в себя реализацию прекращения огня и предотвращение возобновления вооруженного конфликта. Однако миротворческие силы не имеют прямого мандата на проведение полицейских операций в Гальском районе, где базируется большинство российских миротворцев.

Летом 1994 года российские официальные лица оказали давление на абхазскую сторону, чтобы та согласилась на возвращение больших групп грузинских ВПЛ в Абхазию, в основном в Гальский район. Миротворцы были готовы гарантировать их безопасность, хотя абхазская сторона утверждала, что это не входит в их мандат, и настаивала на поэтапном возвращении. Абхазские власти даже грозились оказать сопротивление российским миротворцам, если те станут содействовать возвращению большой группы грузинских ВПЛ. 14 сентября 1994 года абхазские силы вошли в зону безопасности, вынудив российских миротворцев отступить[36]. Подобные инциденты демонстрировали ограниченность возможностей Москвы влиять на политику Абхазии, когда абхазы считали, что вопрос затрагивает их жизненные интересы. Разногласия по поводу сроков и масштабов возвращения беженцев вызывали напряженность в отношениях между Москвой и Сухуми. Конечно, Москва могла пригрозить, что применит силу, но это наверняка привело бы к возобновлению конфликта и нарушению безусловного приоритета российского правительства в соблюдении сентябрьского 1993 года соглашения о прекращении огня.

Таким образом, вскоре после размещения МС грузинское правительство пришло к выводу, что российские власти не собираются оказывать давление на абхазскую сторону, достаточное для того, чтобы та соблюдала апрельские соглашения о возвращении ВПЛ. Напротив — роль российских миротворцев быстро трансформировалась, перейдя от содействия постепенной реинтеграции грузинского и абхазского населения к сохранению разобщенности между ними[37]. Это главная причина, в силу ко-

[36] *Лакоба*. Указ. соч. С. 37.

[37] *Dov Lynch*. Managing Separatist States: A Eurasian Case Study. — *EU-ISS Occasional Papers*, no. 32 (November 2001), p. 17.

торой Грузия постоянно изыскивала пути интернационализации усилий по поддержанию мира, однако попытки оказались безуспешными.

Спустя лишь несколько месяцев после того, как Россия разместила свои миротворческие силы в Абхазии, российские военные с благословения президента Ельцина начали военные действия против сепаратистского режима Джохара Дудаева в Чечне, втянув Россию в неожиданно затяжной и кровопролитный конфликт, к которому она была плохо подготовлена. Война в Чечне делала поддержку сепаратистских режимов в соседних странах все более затруднительной для российских политиков. События в этой первой чеченской войне сблизили национальные интересы Грузии и России. Помня прошлое активное участие чеченцев в войне на стороне абхазских войск, президент Шеварднадзе с готовностью поддержал военную кампанию России против чеченского сепаратизма. А Москва, в свою очередь, согласилась на требование грузин установить более масштабную блокаду Абхазии — после того как введенная в декабре 1993 года изначальная блокада была снята в результате открытия ограниченного прохода через пограничный пост на реке Псоу.

В декабре 1994 года Россия снова закрыла границу с Абхазией по реке Псоу — единственный (по суше) выход во внешний мир для жителей Абхазии. Кроме сухопутной и морской блокады Абхазии Россия отключила там телефонную связь и отказалась признавать советские паспорта с абхазской пропиской[38]. Позднее Россия поддержала решение, принятое 31 января 1996 года главами стран СНГ, о введении против Абхазии экономического эмбарго и запрета на поставку оружия[39]. Эта политика изоляции Абхазии продолжалась до 1999 года, когда Москва снова открыла свою границу с Абхазией и облегчила торговлю и поездки через границу. Однако политика санкций не подтолкнула абхазское руководство к уступкам. Блокада не вынудила Сухуми искать более тесные связи с Грузией и не изменила абхаз-

[38] *Лакоба*. Указ. соч. С. 38.

[39] Выполнялись ли эти санкции, сказать трудно, поскольку независимой оценки не существует. Судя по отдельным свидетельствам, режим санкций срывался из-за торговли через российско-абхазскую границу как по морю (с помощью турецких и российских судов), так и — особенно — через границу с самой Грузией, где в ней участвовали абхазские отряды самообороны и так называемые грузинские партизаны из района Зугдиди.

скую позицию по вопросу политического статуса Абхазии — напротив, она лишь способствовала ужесточению позиции Абхазии.

С самого начала конфликта Россия предпринимала и продолжает предпринимать разнообразные усилия с целью способствовать политическому диалогу между абхазским и грузинским руководством. Руководимый ООН процесс стал главным руслом этого диалога. В 1997 году при содействии России был учрежден Координационный совет под председательством специального представителя Генерального секретаря ООН. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Группа друзей Генерального секретаря ООН (состоящая из Франции, Германии, Соединенных Штатов, Соединенного Королевства и России) были привлечены в качестве наблюдателей. Координационный совет создал три рабочие группы: по безопасности и невозобновлению военных действий, по возвращению ВПЛ и по экономическим и социальным вопросам. Кроме того, в 1997—1999 годах Россия организовала несколько встреч между президентом Шеварднадзе и президентом Владиславом Ардзинбой, лидером Абхазии, а также с участием других высокопоставленных представителей с обеих сторон. Москва полагала, что подобные прямые переговоры могут привести к выходу из тупика. С этой целью Москва предлагала Тбилиси согласиться на федеративную модель и предложить Абхазии особый статус в асимметричной федерации. Одновременно Москва посылала недвусмысленные сигналы Сухуми о том, что у Абхазии нет шансов стать независимым государством или членом Российской Федерации. Однако никакого прогресса добиться не удалось, и вскоре процесс был прерван новым кризисом.

В мае 1998 года вспыхнули бои в Гальском районе, куда вернулось значительное число грузинских перемещенных лиц и где российские миротворцы патрулировали разграничительную линию между сторонами по реке Ингури. Бои были спровоцированы грузинскими военизированными формированиями, которые пересекли линию прекращения огня, и абхазскими силами, предпринявшими против них операцию по обеспечению безопасности. В своих мемуарах Евгений Примаков утверждает, что Шеварднадзе не был информирован о готовящейся акции, хотя задействованные в ней военизированные группировки "Белый легион" и "Лесные братья" получали поддержку со стороны гру-

зинских государственных структур[40]. Сотни людей были убиты, более 20 тысяч грузин, незадолго до этого вернувшихся в свои дома, снова оказались на положении перемещенных лиц, а более 1500 домов — многие из них восстановленные по программам ООН — были разрушены. Российские миротворцы не обеспечили должной защиты грузинского населения, хотя и воспрепятствовали введению в зону безопасности тяжелого вооружения обеих сторон. Согласно российской стороне, этот шаг позволил локализовать насилие и вернуться к режиму прекращения огня[41].

Российская реакция на применение насилия в Абхазии не предусматривала мер принуждения. Политическое руководство России, считая главной задачей недопущение возобновления конфликта, старалось уклониться от всяческого риска и поэтому не разрешило российским миротворцам вмешаться. Более того, Примаков объяснил сдержанность России и нежелание изменить миротворческий мандат на полицейский или на другую форму принуждения к миру тем, что такой мандат должен быть утвержден Советом Безопасности ООН. СНГ сделать этого не могло. Он далее говорит, что подобное изменение мандата, вероятнее всего, привело бы к бóльшим жертвам среди российских миротворцев (во время событий 1998 года российские войска потеряли 60 человек)[42]. Он также ясно дает понять, что любое изменение мандата было бы политически неприемлемым для российского руководства или общественного мнения.

После событий 1998 года в Гальском районе грузинское правительство, возмущенное нежеланием российских миротворцев защищать грузинское гражданское население, возобновило требования о расширении мандата МС СНГ. Оно требовало, чтобы миротворцы гарантировали безопасное возвращение грузинских ВПЛ, причем не только в Гальский район. Грузия также заявила, что если Россия откажется расширить свой мандат, то ее войска должны быть заменены новыми многонациональными силами по поддержанию мира. Украина выразила готовность принять в них участие, но только на основе мандата Совета Бе-

[40] *Примаков*. Указ. соч. С. 414. В то время Примаков был министром иностранных дел России.

[41] *Примаков*. Указ. соч. С. 413.

[42] См. *Дмитрий Данилов.* Роль России//*Коэн (ред.)*. Проблема суверенитета. С. 55.

зопасности ООН и при условии внешнего финансирования этого участия[43]. Однако учитывая противодействие России, ни ООН, ни ОБСЕ решили не рассматривать возможность направления альтернативных миротворческих сил. Отчаявшись собрать политическую коалицию в поддержку интернационализации, грузинский парламент 16 июля 2003 года поручил правительству просить Совет Безопасности позволить ему применить против Абхазии статью 7 Устава ООН[44]. Грузинское руководство понимало, что эта мера не будет одобрена ООН, и не стало выполнять указанное поручение.

Все более самоуверенная политика России на Южном Кавказе, ее сотрудничество с Абхазией, особенно на уровне местных элит, и нежелание обеспечить возвращение грузинских ВПЛ в Абхазию вызывали в Тбилиси растущее разочарование. Более того, Шеварднадзе обвинил Москву в организации двух покушений на его жизнь[45]. Россия, в свою очередь, гневно отреагировала в июле 1998 года на гибель в секторе Гали 5 российских миротворцев, подорвавшихся на мине-ловушке, а грузинские политики воспользовались этим случаем, чтобы обвинить миротворцев в безучастности к гибели грузинских граждан, произошедшей в Гали двумя месяцами ранее. Грузия заявила о своем намерении выйти из Договора о коллективной безопасности СНГ и начала требовать закрытия российских военных баз. В 1999 году Тбилиси, заручившись широкой международной поддержкой, добился от России обязательства закрыть эти базы в качестве предварительного условия модификации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), чего Россия усиленно добивалась после расширения НАТО. Совместное российско-грузинское заявление о закрытии баз было подписано в октябре на саммите ОБСЕ в Стамбуле.

В Москве тоже зрело недовольство в отношении политики Тбилиси. Растущие связи Грузии с Соединенными Штатами и НАТО были восприняты в Москве как часть попытки вытолк-

---

[43] The Georgian Ambassador Suggests Internationalizing the Abkhazia Peacekeeping Operation. — *Interfax Military News Bulletin*, July 15, 2003, http://www.interfax.com.

[44] Georgian Parliament Wants UN to Use Force in Abkhazia. — *Interfax Military News Bulletin*, July 16, 2003, www.interfax.com.

[45] См. http://encarta.msn.com/encyclopedia_761574966/Shevardnadze_Eduard_A.html.

нуть Россию с Южного Кавказа — традиционной сферы российского влияния. В результате комментарии российской прессы и заявления в российском парламенте становились все более враждебными по отношению к Грузии.

ЕЛЬЦИНСКОЕ НАСЛЕДИЕ: СОПЕРНИЧЕСТВО ГРУПП ВЛИЯНИЯ

После своего переизбрания в 1996 году и окончания первой чеченской войны Ельцин долго болел и бездействовал. Он не уделял внимания абхазскому конфликту. Интересно, что в своих мемуарах, охватывающих весь период с 1997 по 2000 год, он много говорит о СНГ, но Абхазию не упоминает[46]. Политика России, похоже, была направлена на "замораживание" статус-кво в соответствии с формулой "ни войны, ни мира". Москва по-прежнему поддерживала территориальную целостность Грузии, продолжая активно общаться с непризнанными властями Абхазии.

В 1997—1999 годах политика Москвы в грузино-абхазском конфликте отличалась крайней несогласованностью. Она проводилась самыми разными соперничающими между собой группами влияния, причем каждая проводила свою, во многом независимую, линию. Министерство иностранных дел формально руководило политическим процессом, но в 1998 году Борис Березовский, влиятельный олигарх, ставший впоследствии главой российского Совета безопасности и затем секретарем СНГ, взял на себя роль посредника. Именно Березовский договорился о встрече Шеварднадзе и Ардзинбы в августе 1997 года в Тбилиси. Его стратегия включала в себя выгодную для России экономическую политику, одновременно "содействующую восстановлению доверия между сторонами конфликта". Березовский предложил проложить через Абхазию нефтепровод и в интересах торговли открыть движение по железной дороге, а также пограничный пропускной пункт на реке Псоу. Абхазских лидеров эти предложения заинтересовали, но грузинская сторона отказалась

[46] Не упоминаются даже события в Гали в 1998 году, едва не спровоцировавшие возобновление войны. См. *Борис Ельцин*. Президентский марафон//Москва: издательство АСТ, 2000. Единственное упоминание Абхазии связано с его личным восприятием Шеварднадзе. Он пишет: "[Шеварднадзе] всегда носит в себе боль абхазской трагедии". С. 190.

вести переговоры по экономическим вопросам, если они не будут увязаны с договоренностью о возвращении ВПЛ. Альтернативное предложение России о выработке механизма возвращения ВПЛ было отвергнуто Тбилиси. В результате ни один экономический проект не был осуществлен.

Таким образом, российское деловое лобби не извлекло никакой выгоды из политического процесса, главным образом потому, что любой крупный проект требовал согласия обеих сторон. И все же российские региональные элиты начинали играть в Абхазии более заметную роль, особенно в сфере экономики. К ним относились мэр Москвы Юрий Лужков, лидеры Республики Татарстан, региональные чиновники из Северного Кавказа и другие деятели, не лишенные национальных амбиций. Они активно развивали связи с Абхазией, игнорируя режим экономических санкций, к 1998 году уже в значительной мере подорванный торговлей через границу. Абхазия, например, подписала соглашения с Республикой Адыгея, Республикой Кабардино-Балкария, Республикой Татарстан, Краснодарским краем, Ростовской областью и Республикой Северная Осетия — Алания. Хотя эти соглашения не предусматривали формального политического или правового признания абхазской государственности, они, тем не менее, помогли Абхазии обойти блокаду СНГ и выйти из изоляции. Партнерами Абхазии были регионы и республики с реальными экономическими интересами в Абхазии, и политика их руководства встретила широкую общественную поддержку.

Кроме региональных правительств важную роль в противостоянии эмбарго сыграли политические элиты, располагавшие сильными связями в Абхазии. Ежегодный доклад за 1997 год думского комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками за рубежом содержит обширную информацию о различных соглашениях, подписанных Л.Н. Смирновым, секретарем спонсируемого Думой Совета соотечественников, с абхазским отделением Конгресса русских общин (влиятельной российской политической организацией). Соглашения касались экспорта минеральных удобрений, цитрусовых и другой сельскохозяйственной продукции из Абхазии в Россию. В докладе содержится также ссылка на специальный указ российского правительства (№ 1397), разрешающий транспортировку цитрусовых и другой сельскохозяйственной продукции из Абхазии в Российскую Федерацию. Хотя эти связи оставались ограниченными и

мало повлияли на жизнь абхазского населения, пытающегося выстоять в условиях экономической блокады, они усилили проабхазское политическое лобби в российском правительстве и среди частных заинтересованных групп, занимавшихся незаконной, но выгодной торговлей в сотрудничестве с влиятельными абхазскими группами. Это ясно следовало из письма председателя комитета Государственной Думы по делам СНГ в министерство иностранных дел России. В письме содержался призыв к российскому правительству поддержать жителей Абхазии, в том числе российских граждан, посредством смягчения ограничений в торговле и передвижениях через абхазско-российскую границу. Письмо также призывало власти Абхазии создать условия, способствующие приобретению гражданами России недвижимости в Абхазии и вложению средств в абхазскую экономику.

Таким образом, помимо соседних российских регионов минимальное сотрудничество с Абхазией стремилась сохранить и российская Дума, в то время как официальная Москва после поражения в первой чеченской войне проявляла к Кавказу очень мало интереса. В 1996—1999 годах Государственная Дума имела возможность играть такую политическую роль ввиду слабости правительства и самого президента. Дума оставалась тем местом, где проводились основные политические дебаты относительно грузино-абхазского конфликта. 8 апреля 1997 года комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками за рубежом провел закрытые слушания, посвященные политике России в Закавказском регионе, на которых присутствовали представители ключевых министерств, в том числе иностранных дел, обороны и экономических ведомств. Итоги этого заседания наглядно иллюстрировали, с какими дилеммами столкнулась Россия. В заявлении комитета подчеркивалась важность данного региона для интересов национальной безопасности и экономики России и признавалось, что без урегулирования конфликтов в Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе мир в регионе невозможен. Без этого не могут быть реализованы долгосрочные интересы России, следовательно, Россия должна продолжать играть главную роль в поиске решения грузино-абхазского конфликта. Однако в заявлении констатировалось, что этого трудно добиться, когда обе стороны все чаще возлагают на Россию вину за возникшую тупиковую ситуацию и активно ищут поддержки у других важных внешних игроков, в том числе у НАТО.

В своем заявлении думский комитет потребовал, чтобы российское правительство прилагало более энергичные усилия в отношении переговоров, и предупредил, что если в ближайшее время Россия не добьется прорыва, то пострадает ее роль как главного посредника между конфликтующими сторонами. В заявлении нашла отражение дилемма, остающаяся актуальной и сегодня. Если Россия поможет урегулировать конфликт, она лишится геополитической монополии в Абхазии. Но если прогресс не будет достигнут и Россия будет считаться слабой державой, стремящейся сохранить статус-кво, в конце концов ее отодвинут в тень более энергичные игроки, готовые заполнить образовавшийся вакуум.

Как следует действовать России? Российские посредники, заявляет думский комитет, должны вести переговоры исходя из равенства обеих сторон, стараясь отложить трудную проблему политического статуса Абхазии и сосредоточивая внимание прежде всего на возобновлении экономических связей. Ограничения пограничной торговли между Абхазией и Россией должны быть отменены при условии, что абхазские власти будут содействовать возвращению беженцев в Абхазию. В заявлении также предлагалось, чтобы любые будущие гарантии, предоставленные российскими миротворцами (МС СНГ) возвращающимся беженцам, увязывались с возобновлением железнодорожного сообщения через Абхазию и смягчением пограничных ограничений между Грузией и Абхазией. Эти принципы стали основой российской политики с конца 1990-х годов вплоть до Сочинских соглашений марта 2003 года. Можно заключить, что в период второго срока пребывания Ельцина у власти Государственная Дума служила источником и движущей силой, влияющей на общественное мнение и вырабатывающей предложения, которые ложились в основу политики правительства в этом беспокойном регионе.

ПОЛИТИКА ПУТИНА: ВОЙНА В ЧЕЧНЕ И ВОЗОБНОВЛЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА С АБХАЗИЕЙ

9 августа 1999 года Ельцин назначил Владимира Путина премьер-министром России. Путин немедленно занял жесткую позицию по отношению к Чечне. После серии взрывов жилых зданий в Москве и Волгодонске в августе 2000 года, а также вооруженного вторжения чеченских боевиков в соседнюю республику Дагестан Россия начала вторую чеченскую войну.

В отличие от первой войны, которая сблизила позиции России и Грузии в отношении абхазского сепаратизма, вторая война углубила существующий кризис в их двусторонних отношениях. Причина заключалась в том, что грузинское правительство, по-видимому, руководствуясь широко распространившейся неприязнью к Москве, не только не поддерживало военные усилия России в Чечне, но и, по мнению Москвы, сознательно предоставляло убежище чеченским боевикам. Это сразу изменило политику России в отношении Абхазии.

В сентябре—декабре 1999 года тысячи беженцев, покинувшие свои дома, спасаясь от тяжелых боев в Чечне, по горным тропам перешли в Панкисское ущелье в Грузии — регион, населенный кистинцами (этнической группой, родственной чеченцам). Москва утверждала, что помимо детей и женщин границу перешли и боевики, которые создали в Панкисском ущелье базы подготовки. Опасаясь, что чеченский конфликт может распространиться на ее территорию, Грузия отклонила требование Москвы о проведении российскими войсками операций против чеченских войск в этом районе. Более того, грузинское руководство отказалось выдать 13 чеченцев, экстрадиции которых в конце октября 2002 года затребовала Россия. Россия ответила неоднократным нарушением воздушного пространства Грузии[47]. А в сентябре 2002 года Путин пригрозил возможным нанесением превентивных воздушных ударов по чеченцам в Грузии, оправдывая это правом на самооборону[48].

Ухудшение российско-грузинских отношений привело к переориентации российской политики в Абхазии. После многолетних ограниченных связей Путин приступил к развитию отношений России с Абхазией. Москва молчаливо поддержала президентские выборы в Абхазии и референдум, за которым в октябре 1999 года последовало провозглашение независимости Абхазии. Этот шаг захлопнул дверь политических переговоров между Тбилиси и Сухуми о той или иной модели федерализма. Хотя Москва открыто не признала результаты референдума 1999 года и официально продолжает поддерживать территори-

[47] Хотя российское министерство обороны отрицало эти факты, они были подтверждены наблюдателями ОБСЕ. OSCE Press Release, August 2, 2002, http://www.osce.org/news/show_news. Php?id=2636.

[48] OSCE Press Release, September 13, 2002, http://www.osce.org/news/show_news.php?id=2724.

альную целостность Грузии, она, тем не менее, расширила свои официальные отношения с Сухуми.

В 1999 году Россия открыла границу с Абхазией, сняв таким образом установленную ею ранее блокаду. В декабре 2000 года, выразив озабоченность тем, что чеченские боевики пересекают границу, Россия ввела визовый режим для грузинских граждан, намеренно сделав исключение для жителей Абхазии и Южной Осетии. Грузия восприняла эти акции как фактическую аннексию грузинской территории[49].

Напряженность в российско-грузинских отношениях еще больше усилилась, когда силы безопасности Грузии вторглись в абхазскую часть Кодорского ущелья. В сентябре 2001 года чеченские боевики под командованием Руслана Гелаева, который до этого провел значительное время в Панкисском ущелье, были переброшены при участии министерства внутренних дел Грузии в Кодорское ущелье, на границу между Грузией и Абхазией. Гелаев намеревался проникнуть в Чечню из Абхазии, хотя между этими двумя районами нет смежной границы и, следовательно, обходной путь через Абхазию выглядит как заранее спланированный, а не случайный маршрут. Возможно, грузинские власти намеревались дестабилизировать ситуацию в Абхазии. Гелаев (по ряду сообщений — при поддержке грузинских военизированных формирований) осуществил в Кодори несколько вылазок. Эти инциденты резко усилили напряженность между Грузией и Абхазией и грозили развязыванием новой войны. Россия поддержала требование абхазов о выводе грузинских войск из Кодорского ущелья (наблюдатели ООН подтвердили, что 350 грузинских военных были размещены в Кодори). Кроме того, Россия оказала Абхазии помощь для отражения этой вылазки, опасаясь, что группа Гелаева проникнет на российскую территорию. Российский самолет СУ-25, нарушив грузинское воздушное пространство, нанес удары по району, где шли бои с отрядом Гелаева. Россия даже разместила небольшое количество войск в Кодори (она вывела их оттуда лишь в апреле 2002 года). Кризис продолжался несколько месяцев — до февраля 2002 года, когда грузинские войска покинули Кодори. После этого в нижнем Кодори возобновилось совместное патрулирование силами российских миротворцев и наблюдателей из МООННГ.

[49] CSCE Hearing, September 24, 2002, http://www.csce.gov/witness.cfm?briefing_id=232&testimony_id=326.

События в Панкиси и Кодори сыграли ключевую роль в формировании политики России в отношении конфликта. В первые годы президентства Путина отношения с Грузией и Абхазией поднялись намного выше в приоритетах российской политики. В то время как отношения с Грузией развивались от кризиса к кризису и нередко оказывались на грани открытого конфликта, Москва проводила политику активного взаимодействия с Абхазией. Поддержка Абхазии еще больше усилилась после объявленной Россией "победы" во второй чеченской войне. Хотя военная кампания не привела к всеобъемлющему политическому решению, перспективы отделения Чечни от России значительно уменьшились. В результате Россию больше не пугало то, что поддержка ею сепаратистских режимов в других местах отзовется эхом внутри самой России. В декабре 2003 года Путин сделал следующее заявление, касающееся российской политики в грузино-абхазском конфликте:

> Сохранение территориальной целостности Российского государства совсем недавно являлось одной из самых главных, острых и приоритетных задач, однако сейчас эта задача в целом решена. Следуя этим принципам, мы не можем распространять на себя и отказывать нашим соседям в сохранении территориальной целостности... Заинтересованные в решении территориальных конфликтов стороны должны договориться между собой, а Россия выступит в роли гаранта этих договоренностей. Мы внимательно следим за ситуациями в [сепаратистских] республиках, выступаем за территориальную целостность Грузии, будем принимать решения, чтобы не пострадали интересы людей, проживающих на этих территориях[50].

В заявлении Путина обозначены три группы целей, актуальных и поныне: во-первых, Москва основывает свою политику в отношении Абхазии на интересах собственной безопасности, прежде всего на Северном Кавказе. Следовательно, главной целью остается невозобновление конфликта в Абхазии. В свете этого восстановление экономических связей с Абхазией и облегчение жизни ее населения также рассматриваются как гаран-

[50] RosBusinessConsulting Information Agency, December 18, 2003, http://top.rbc.ru/arc.shtml?2003/12/18.

тия стабильности в регионе. Во-вторых, официально Россия продолжает поддерживать территориальную целостность Грузии, гарантируя, что Москва возьмет на себя роль главного посредника в грузино-абхазском диалоге, а в случае достижения соглашения Россия выступит его главным гарантом. В-третьих, Россия не видит противоречия между своей поддержкой идеи территориальной целостности Грузии и развивающимся экономическим и политическим взаимодействием с фактическими властями Абхазии.

Помимо политических и экономических мотивов в стратегическом обосновании российской политики важнейшую роль играют геополитические соображения. Обеспокоенность растущим американским, а позднее — европейским присутствием на Южном Кавказе резко обострилась в период пребывания Путина на посту президента. Хотя сам он воздерживался от публичного увязывания российской политики по отношению к Абхазии с более широкими геополитическими соображениями, российская политическая элита, в том числе парламентарии и должностные лица ведомств обороны и безопасности, все чаще рассматривала Абхазию в качестве своего рода "буферной" зоны между Россией и все откровеннее ориентирующейся на Запад Грузией[51]. Более того, на фоне ухудшающихся грузино-российских отношений Абхазия и Южная Осетия воспринимались как потенциальные союзники, районы, где России не приходится сталкиваться с конкуренцией со стороны Европы или Соединенных Штатов.

[51] Советник комитета российской Государственной Думы по безопасности Г.К. Колбая писал: "Геополитическая реальность такова, что Грузия, пользующаяся поддержкой международного сообщества, проводит последовательную антироссийскую политику... в этих трудных обстоятельствах у России немного возможностей повлиять на ситуацию в Грузии, поэтому отсутствие грузинского контроля над Абхазией представляется весьма благоприятным... Абхазия уже играет роль буферной зоны, отделяющей Россию от враждебной Грузии, что продемонстрировало уничтожение грузино-чеченских военизированных формирований в Кодорском ущелье. Усиление этой роли Абхазии — в интересах России". См. "Безопасность России: абхазский рубеж" в: *G.N. Osipov, ed.* Reforming Russia: Realities and Prospects, http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/80200016/arc3/public/92.html.

ВОЕННАЯ ПОМОЩЬ ЗАПАДА

После появления в Грузии военных инструкторов из США геополитические опасения России усилились. Реагируя на ухудшение грузино-российских отношений и все более опасаясь, что "Аль-Каида" найдет себе новое прибежище в районе Панкиси, Соединенные Штаты обязались оказать прямую военную помощь грузинской армии. Размещение американских военных инструкторов в Грузии в соответствии с Программой обучения и оснащения вооруженных сил Грузии (ПООГ), имеющей целью подготовить более 2 тысяч грузинских военнослужащих в рамках выделенных для этого 64 млн. долл. США, вызвало гневную реакцию различных националистических сил в России и российских внешнеполитических экспертов — приверженцев "realpolitik"[52]. ПООГ была воспринята как прямая угроза России, символ снижения российского влияния на Кавказе, а некоторые даже усмотрели в ней первый шаг к западному проникновению в Чечню.

Путину, незадолго до этого согласившемуся на размещение военных баз США в Центральной Азии, снова пришлось попытаться смягчить эту реакцию. Он стремился избежать непродуманного ответа, который поставил бы под угрозу "антитеррористическую" коалицию России и Соединенных Штатов, сложившуюся после событий 11 сентября. Во время визита в Казахстан Путин сделал заявление, в котором говорилось, что ПООГ "не трагедия и не может ею быть... Почему [американские силы] могут находиться в Центральной Азии, а в Грузии — нет?" И добавил: "Любая страна, в частности Грузия, имеет право действовать в целях защиты своей безопасности. Россия признает это право"[53].

Хотя в российской реакции на ПООГ преобладала геополитическая обеспокоенность, поднимались и более закономерные вопросы относительно потенциального воздействия этой программы на военное равновесие между Грузией и ее сепаратистскими регионами. Несмотря на прямые заверения руководства

[52] В то время приверженцы российской "реальной политики" преобладали над другими идеологическими школами и пользовались неограниченным доступом к контролируемым государством СМИ и прессе.

[53] Putin: U.S. Deployment 'No Tragedy'. — *CNN News*, March 1, 2002, http://www.cnn.com/2002/WORLD/europe/03/01/georgia.putin/.

США и Грузии, никто не мог гарантировать, что в условиях зашедшего в тупик политического процесса в Абхазии возросшая самоуверенность и военная сила Грузии не выльются в новые попытки силового решения. В марте 2002 года президент Абхазии Ардзинба призвал Соединенные Штаты и другие страны Запада признать, что оказание военной помощи Грузии может привести к эскалации конфликта с непредсказуемыми последствиями. 11 апреля 2003 года российская Государственная Дума одобрила (351 голос "за", 1 — "против") резолюцию, осуждающую Соглашение о статусе вооруженных сил между Соединенными Штатами и Грузией, выразив обеспокоенность тем, что подготовленные под руководством США военные части могут быть использованы в будущих военных операциях против Абхазии.

Однако Кремль продолжал подчеркивать, что американская военная помощь Грузии не испортит отношения России с Вашингтоном. Хотя администрация Буша отвергала любые требования Москвы приостановить ПООГ , сообщалось, что США заранее информировали Россию об этой программе, и ситуация на Южном Кавказе была включена в повестку саммита президентов Буша и Путина, состоявшегося в мае 2002 года в Москве. На этом саммите оба президента традиционно подтвердили свою приверженность сохранению территориальной целостности Грузии и выразили готовность продолжать сотрудничество в урегулировании грузино-абхазского конфликта. Не приходится, однако, удивляться, что выражение общей заинтересованности в стабильности на Южном Кавказе не вылилось в единый подход к конфликту. Ясно, что ни Соединенные Штаты, ни Россия не сочли грузино-абхазский конфликт критически важным в их двусторонних отношениях.

СПОРЫ О МИРОТВОРЧЕСКИХ СИЛАХ

Растущая напряженность в грузино-российских отношениях после событий в Панкиси и Кодори вызвала новые разногласия относительно расширения российского миротворческого мандата в Абхазии. В октябре 2002 года грузинский парламент принял резолюцию, призывавшую к выводу российских миротворческих сил. Однако уже вскоре, после консультаций в ООН и с Группой друзей Генерального секретаря, в Грузии поняли, что, если рассуждать реалистически, страна не может ожидать замены российских миротворцев международными силами, осо-

бенно после 11 сентября, когда проявилась нехватка иностранных войск[54]. Шеварднадзе регулярно жаловался, что нынешняя операция по поддержанию мира не способствует решению конфликта, но западные правительства и международные институты единодушно отговаривали его от попытки одностороннего изменения существующего после 1994 года статуса миротворческой операции СНГ[55]. Более того, ООН даже заявила, что за выводом МС СНГ последует вывод ее собственных наблюдателей[56].

Таким образом, каждое полугодовое продление мандата МС СНГ теперь серьезно осложняло грузино-российские отношения. Россия жаловалась на то, что ее миротворческие войска повисли в правовом вакууме. Когда в декабре 2001 и 2002 годов истекал срок ее мандата, грузинской стороне потребовались недели и даже месяцы, чтобы согласиться на его продление. В то время как грузинская сторона изо всех сил старалась изменить мандат, абхазская была полна решимости сохранить его в неизменном виде и даже угрожала отвергнуть любые решения, принятые без ее согласия. Присутствие российских миротворцев СНГ оставалось важнейшим фактором стабильности фактической государственности Абхазии. Мандат МС СНГ не оказывал существенного давления на абхазскую сторону, с тем чтобы она согласилась на широкомасштабное возвращение грузинских ВПЛ, что могло изменить как демографическое, так и политическое равновесие внутри республики. Ввиду всех этих причин абхазские власти подчеркивали, что изменение статус-кво по-

[54] В январе 2002 года в интервью грузинскому радио Шеварднадзе заявил, что после террористических атак 11 сентября все страны, принимающие участие в урегулировании абхазского конфликта, в том числе Соединенные Штаты, Россия, Германия, Франция и Соединенное Королевство, сочли неоправданными любые требования относительно вывода российских миротворческих сил из Абхазии. См. http://www.sakartvelo.info.

[55] 3 февраля 2003 года президент Эдуард Шеварднадзе был вынужден признать, что "российские миротворцы не справляются со своими обязанностями, и, к сожалению, Совет Безопасности ООН не обращает на этот факт должного внимания". См. http://www.una.org.ge.

[56] В резолюции Совета Безопасности ООН от 30 января, которая продлила мандат наблюдателей ООН в зоне конфликта, говорится, что решение о расширении мандата должно быть пересмотрено, если решение о мандате миротворцев СНГ не будет принято до 15 февраля 2003 года. См. "Abkhazia Situation Fragile", http://una.org.ge.

влечет за собой тяжелые последствия, и заявляли, что вывод миротворческих сил неизбежно приведет к возобновлению конфликта[57].

Россия никогда открыто не возражала против призывов Грузии к международному сообществу относительно МС СНГ, но никогда и не давала понять, что готова всерьез рассматривать вопрос о выводе своих миротворцев или согласиться на их интернационализацию[58]. Такой шаг ослабил бы геополитические позиции России и породил бы опасения, что это может способствовать появлению НАТО в регионе (хотя НАТО никогда не выражала готовности заменить миротворческие силы СНГ). Более того, Россия полагала, что присутствие ее миротворческих сил в зоне грузино-абхазского конфликта служит и ее собственной безопасности[59]. Наконец, даже те российские аналитики, которые были готовы рассматривать альтернативные варианты поддержания мира в регионе, например Александр Никитин, глава Центра политических и международных исследований, доказывали, что в обозримом будущем Россия реально останет-

[57] В декабре 2001 года министр иностранных дел Абхазии Сергей Шамба настаивал на продлении мандата, подчеркивая, что абхазская сторона выступает против изменения формата и интернационализации операций по поддержанию мира. См. "Абхазия просит продлить мандат российских миротворцев", http://www.gazeta.ru. В декабре 2002 года абхазское министерство обороны предупредило, что если российские миротворцы будут вынуждены уйти из Абхазии, абхазские силы выдвинутся к реке Ингури (заявление Гари Кубалбы, заместителя министра обороны Абхазии). В декабре 2003 года премьер-министр Абхазии Рауль Хаджинба заявил, что альтернативы российским СПМ не существует и что они должны остаться в зоне конфликта до полной нормализации отношений между Грузией и Абхазией. См. http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/619609.

[58] Хотя в июле 2003 года российский посол в Грузии Владимир Чхиквишвили заявил в интервью, что "Россия готова вывести свои силы по первому требованию любой из сторон, и план такого вывода уже готов". См. "Абхазский тупик". — *Время новостей*, 27 июля 2003 года.

[59] В июне 2004 года заместитель председателя комитета Государственной Думы по обороне Геннадий Гудков заявил, что "ценой 97 погибших российских военнослужащих в Абхазии на протяжении 10 лет сохраняется мир. То, что здесь [в зоне конфликта] царит мир, — это благодаря России и российскому миротворческому контингенту. Это — мир в том числе и в России, поскольку новая война в Абхазии будет означать обострение обстановки в самой России", http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/677572.html.

ся единственным источником сил по поддержанию мира в зоне абхазского конфликта. Действительно, члены ООН не проявили желания сформировать отдельные миротворческие силы под эгидой ООН, и не было никаких перспектив того, что ОБСЕ или — что еще менее невероятно — та или иная специально созданная региональная организация (как ГУУАМ) сможет предложить альтернативу операции, проводимой российскими силами[60].

НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ АБХАЗИИ

В период первого срока президентства Владимира Путина политика России по отношению к СНГ в целом и к Абхазии в частности стала более последовательной, чем при Ельцине. С восстановлением централизации исполнительной власти в России роль Думы в том, что касается влияния на политику по отношению к Абхазии, заметно сузилась. Ответственность была вновь переложена на военное ведомство и службы безопасности при возросшей роли министерства иностранных дел.

Политическое и военное руководство России разделило между собой ответственность за возможное воздействие грузино-абхазского конфликта на безопасность России, особенно в отношении Северного Кавказа и Чечни. Поскольку при Путине, особенно во время его второго срока, в российско-грузинских отношениях доминировали проблемы безопасности, министр обороны Сергей Иванов стал наиболее часто формулировать российскую политику в Грузии. Путин полностью поддержал российских военных, когда они во время кризисов в Панкиси и Кодори оказывали давление на Грузию. Как указывалось ранее, он даже угрожал превентивным применением военной силы против чеченских боевиков в Панкиси.

И все же российские военные уже не обладали такой свободой действий в Абхазии, как в эпоху Ельцина, во время и непосредственно после абхазской войны. Иногда им приходилось соглашаться на решения, с которыми они были откровенно не согласны, и проводить их в жизнь, например это касалось вывода войск и вооружения с военной базы в Гудауте (Абхазия) в июле 2001 года в соответствии со стамбульскими договоренос-

[60] См. "Втягивание России в военное решение абхазской проблемы остается наиболее вероятным", http://www.abkhezati.ru/pages/3/315.html.

тями ОБСЕ. Аналогичным образом военные были вынуждены смягчить свою реакцию на американское военное сотрудничество с Грузией. Например, 11 июля 2003 года, после того как грузинское правительство разрешило американским самолетам "АВАКС" пролетать над грузинской территорией, что вызвало резкую критику в России, российское министерство обороны сочло необходимым отвергнуть обвинения в том, что оно намеревается в качестве ответной меры разместить в Абхазии зенитный ракетный комплекс С-300[61].

Итак, можно сказать, что, хотя российские военные больше не могут действовать автономно, они все же остаются влиятельной силой. Более 1700 российских солдат и офицеров служат в этом районе в качестве членов МС СНГ и на охране военной базы в Гудауте. Многие военные командиры приобрели собственность и установили тесные личные связи с местными властями. В июне 2004 года бывший заместитель командующего Забайкальским военным округом генерал Анатолий Зайцев был назначен заместителем министра обороны Абхазии. По имеющимся сообщениям, российские военные также принимают участие в военной подготовке абхазских сил.

Одновременно с этим за время президентства Путина возросла роль российского министерства иностранных дел в абхазском конфликте. Министерство иностранных дел стало главной опорой проведения в жизнь стратегических внешнеполитических решений президента Путина и активно влияет на политику по отношению к СНГ. Данная ситуация резко контрастирует с ельцинским периодом, когда министерство иностранных дел боролось за влияние с другими игроками, в том числе с экономической элитой и министерством обороны. Это было особенно очевидно в отношении российской политики в странах СНГ. Тогда министерство иностранных дел держалось в грузино-абхазском конфликте более нейтрально, чем министерство обороны или экономические элиты, поскольку его сотрудники не имели схожих ведомственных или личных интересов в Абхазии.

В апреле 2002 года президент Путин назначил Валерия Лощинина, в то время заместителя министра иностранных дел, специальным представителем президента в грузино-абхазском

[61] Russia Not Planning to Deploy Air Defence Missile Systems in Abkhazia — Defence Ministry. — *Interfax Military Information Bulletin*, July 15, 2003, http://www.interfax.com.

конфликте. Министерство иностранных дел вместе с президентом играло ключевую роль в планировании и проведении российских инициатив, а также в координации действий с такими международными институтами, как ООН, ОБСЕ и "Группа друзей". Эта новая организационная форма дала возможность проводить более четко согласованную политику, благодаря чему стало гораздо легче отделять официальную политику от инициатив тех или иных лиц, преследующих свои частные интересы. Ни один представитель министерства иностранных дел не присутствовал на праздновании 10-й годовщины победы абхазов в войне 1992—1993 годов, хотя ряд российских губернаторов и депутатов Думы приняли участие в торжествах.

Однако начинает просматриваться и новая тенденция, придающая российской политике новые краски. Хотя об этом рано говорить с определенностью, похоже, президент Путин проявляет интерес к расширению сотрудничества России с НАТО, а также к ее участию в других международных предприятиях, таких как Черноморская группа военно-морского сотрудничества (ЧГВМС), и создается впечатление, что благодаря этому постепенно меняются позиции, занимаемые российскими военными. Более того, наблюдатели ООН в зоне грузино-абхазского конфликта, многие из которых являются военнослужащими стран НАТО, сообщают, что сотрудничество между МООННГ и МС СНГ постепенно налаживается.

ИНИЦИАТИВА БОДЕНА

Несмотря на возросшую в первые годы пребывания Путина у власти последовательность российской политики по отношению к Абхазии, в деле восстановления политического диалога между сторонами конфликта был достигнут лишь незначительный прогресс. Напротив, Кодорский кризис осени 2001 года практически приостановил грузино-абхазский политический диалог и реализацию мер по укреплению доверия, предпринимаемым под эгидой ООН. Через несколько месяцев, в июле 2002 года, специальный представитель Генерального секретаря ООН (СПГСООН) Дитер Боден опубликовал для обсуждения доклад под названием "Основные принципы разделения компетенций между Тбилиси и Сухуми" (часто называемый "Документом Бодена"). Его главный аргумент состоит в том, что Абхазия должна получить самую широкую автономию и даже признание

в качестве "независимого субъекта" в составе Грузии, но при сохранении территориальной целостности Грузии[62]. Однако абхазские власти отказались от переговоров на основе любого документа, в котором не предлагается путь к их независимости. Россия не проявила энтузиазма по поводу Документа Бодена и приняла его лишь в результате настойчивых дипломатических усилий со стороны ООН и западных членов "Группы друзей"[63]. Такую позицию можно в основном объяснить трудностями, с которыми столкнулась бы Россия, предлагая его абхазской стороне.

Формально поддержав документ, Москва заявила, что предприняла несколько попыток убедить абхазскую сторону согласиться принять эту инициативу за основу для переговоров с грузинским правительством. Эти попытки включали встречи с абхазскими должностными лицами на высоком уровне[64]. Одна-

---

[62] Русскоязычная версия текста Документа Бодена опубликована на сайте http://www.cipdd.org (Кавказского института мира, демократии и развития). Анализ федеративной модели, предложенной в этом документе, см. в: *Бруно Коппитерс*. Грузино-абхазский конфликт//*Бруно Коппитерс и др.* Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. М.: Весь Мир, 2005. С. 207–211, http://poli.vub.ac.be/

[63] *Коппитерс*. Указ. соч. С. 207–211.

[64] 25 мая 2002 года министр иностранных дел России Игорь Иванов встретился в Москве с фактическим премьер-министром Абхазии Анри Джергения и фактическим министром иностранных дел Сергеем Шамбой с целью убедить абхазскую сторону в необходимости продвижения вперед в процессе урегулирования. См. *Report of the Secretary-General on the Situation in Abkhazia, Georgia*, July 10, 2002, http://www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm. В июне специальный представитель российского президента по урегулированию грузино-абхазского конфликта Валерий Лощинин отправился в Сухуми для встречи с представителями фактического абхазского правительства. В октябре 2002 года российская сторонапредложила устроить встречу фактического премьер-министра Абхазии Анри Джергения с представителями ООН, в ходе которой абхазскую сторону ознакомили бы с сутью и обоснованиями дискуссионного документа. Встречу назначили на 5 октября, но она была отменена, поскольку г-н Джергения отклонил документ и высказался против участия в ней СПГСООН Хайди Тальявини, заменившего Дитера Бодена. См. *Report of the Secretary-General on the Situation in Abkhazia, Georgia*, October 14, 2002, http://www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm. 14 ноября 2002 года российская сторона снова попыталась организовать в Москве встречу Группы друзей и СПГСООН с абхазской стороной в надежде обменяться мнениями о принципах, лежащих в основе дискуссионного документа ООН о разделении компетенций. И снова встреча была отменена ввиду отказа абхазской стороны.

ко западные дипломаты и грузинские лидеры утверждали, что Москва особенно и не старалась оказать давление на абхазскую сторону. В ответ на это должностные лица российского министерства иностранных дел возразили, что возможности Москвы были ограничены. Принятие Документа Бодена явилось бы политическим самоубийством для любого абхазского политика. Таким образом, инициатива Бодена, призванная стимулировать переговоры, превратилась в конце концов в препятствие, а не в средство продвижения к политическому решению[65]. Трудно четко определить роль России в провале Документа Бодена: если она действительно оказывала давление на абхазскую сторону, тогда эта неудача означает, что влияние России на абхазскую сторону сильно преувеличивалось Грузией и международным сообществом. В то же время, если она на самом деле не слишком сильно старалась продвинуть документ, это значит, что правительство Путина было заинтересовано только в таком урегулировании, где оно играло бы ключевую роль. Возможно также, что Россия не была заинтересована в быстром продвижении к политическому урегулированию из-за опасений перед возможным возобновлением конфликта и дестабилизацией на Северном Кавказе или же из опасения лишиться влияния на Южном Кавказе.

Пока политический процесс под эгидой ООН застопорился ввиду отказа абхазской стороны рассмотреть Документ Бодена, Россия активизировала свое взаимодействие с Абхазией. После утверждения российским парламентом в апреле 2002 года нового Закона о гражданстве российские власти в Краснодарском крае начали принимать заявления абхазов на получение российского гражданства, и это нашло всяческую поддержку со стороны абхазских властей. К концу 2002 года более 50 тысяч жителей Абхазии получили российские паспорта или российские штампы в старых советских паспортах (впоследствии эти паспорта были заменены на официальные российские). 25 декабря 2002 года Россия заявила о планах открытия железнодорожного сообщения между Сочи и Сухуми. В ответ на протесты Грузии Москва заявила, что эта дорога — проект частного сектора, и государство к нему не имеет отношения.

[65] *Jonathan Cohen*. Overview of the South Caucasus. Presentation to the conference "The South Caucasus — A Challenge for Europe?" Heinrich Boell Foundation, Berlin, May 8-9, 2003.

28 января 2003 года во время саммита СНГ в Киеве Путин предложил Шеварднадзе восстановить железнодорожное сообщение между Сочи и Тбилиси через Абхазию. Шеварднадзе согласился рассмотреть это предложение, но только на том условии, что оно будет дополнено возвращением грузинских ВПЛ в Абхазию, особенно в Гальский район[66]. В этих обстоятельствах грузинское руководство решило возобновить дипломатические переговоры с Россией без помощи Запада. В эти новые двусторонние рамки не включали Абхазию в качестве равноправного партнера. Она должна была полагаться на поддержку России, а когда присутствие ее представителей становилось неудобным, Москва их не приглашала. Эти новые рамки были формализованы, когда президенты России и Грузии встретились 6—7 марта 2003 года в Сочи. Геннадий Гагулия, премьер-министр Абхазии, был приглашен участвовать во встрече. На ней Грузия и Россия согласились модернизировать гидроэлектростанцию на реке Ингури, обслуживающую и Грузию, и Абхазию. Они согласились также вновь открыть железнодорожное сообщение между Сочи и Тбилиси (через Абхазию) параллельно с возвращением грузинских ВПЛ — сначала в Гальский район. Для реализации ранее принятых решений по энергетическим проектам (в том числе по восстановлению Ингурской гидроэлектростанции), по возвращению беженцев и ВПЛ, а также по восстановлению железнодорожного сообщения между Сочи и Тбилиси были созданы три рабочие группы[67]. Формально рабочие группы должны были считаться двусторонними, что подчеркивало поддержку Россией территориальной целостности Грузии. Однако абхазская сторона была включена в двустороннюю комиссию. Представителей ООН также пригласили участвовать в некоторых встречах — скорее как наблюдателей, а не равноправных партнеров.

На сочинском саммите грузинская сторона согласилась также заменить сложную, политически громоздкую процедуру, предусматривавшую возобновление миротворческого мандата каждые два года, соглашением о бессрочном продлении мандата

[66] *Report of the Secretary-General on the Situation in Abkhazia, Georgia*, April 9, 2003, http://www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm.

[67] *Report of the Secretary-General on the Situation in Abkhazia, Georgia*, April 9, 2003, http://www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm.

миротворцев или до того момента, пока одна из сторон конфликта не отзовет свое согласие. Однако процедура завершения мандата остается неопределенной. Даже после того как одна из сторон конфликта этого потребует, окончательное решение должно быть одобрено Советом СНГ.

Встреча в Сочи явилась успехом российской дипломатии. Она помогла возобновить политический диалог между Абхазией и Грузией, упрочила роль Москвы как главного посредника, создала базу для реализации российских экономических интересов как в Грузии, так и в Абхазии и легитимизировала новую политику российского взаимодействия с Абхазией. В ходе заключительной пресс-конференции Путин повторил, что политика России основывается на "сохранении территориальной целостности Грузии и обеспечении законных прав и интересов многонациональной Абхазии"[68]. Он также подчеркнул, что "реализация взаимовыгодных деловых инициатив и проектов снижает уровень конфронтации, работает на экономическое развитие региона в целом, служит интересам людей, которые в нем живут".

Гораздо труднее утверждать, что сочинская встреча явилась успехом грузинской дипломатии. Президент Шеварднадзе согласился на бессрочное продление мандата российских миротворческих сил, не получив дополнительных гарантий безопасности. Он также не смог добиться заверений в том, что возвращение перемещенных лиц действительно состоится.

Для абхазской стороны сочинский процесс явился шагом назад по сравнению с предыдущим переговорным форматом, в котором она играла равноправную роль. Сочинские рамки сделали Россию не беспристрастным посредником, а стороной переговоров, представляющей не только свои интересы, но и интересы абхазской стороны, особенно в том, что касалось экономических проектов. В то же время Абхазия сохранила право вето на любые решения, касающиеся возвращения ВПЛ.

Хотя Генеральный секретарь ООН официально приветствовал сочинские договоренности, многие наблюдатели и официальные лица увидели в них подрыв Женевского процесса, руко-

[68] Президент Владимир Путин, пресс-конференция после встречи в Сочи, 7 марта 2003 года.

водимого "Группой друзей"[69]. Действительно, двусторонние рабочие группы, созданные в Сочи, дублировали три комиссии ООН (по проблемам безопасности, ВПЛ и экономическим вопросам), созданные в Женеве за неделю до встречи в Сочи. В течение многих лет ООН и Россия соперничали за лидерство в переговорном процессе, и сочинская встреча закрепила главенствующую роль России.

После подписания Сочинских соглашений западные дипломаты и грузинское правительство предприняли серьезную попытку увязать возглавляемый Россией сочинский процесс с женевским процессом под эгидой ООН. Абхазская сторона, напротив, попыталась использовать сочинскую встречу для лоббирования возобновления приостановленного диалога по безопасности в рамках Координационного совета[70]. Россия неохотно увязывала сочинский процесс на формальном уровне с женевским процессом и с такой же неохотой относилась к формальному привлечению "Группы друзей" к сочинской встрече или будущим встречам в новом формате. Россия согласилась задействовать ООН, пригласив представителей МООННГ и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБООН) принять участие в рабочих группах по возвращению ВПЛ.

В условиях, когда Россия взяла на себя ведущую роль в реализации экономических инициатив и решение проблемы ВПЛ, ООН и Группа друзей должны были сосредоточиться на вопросах безопасности и возобновлении политического процесса, в том числе наиболее трудном вопросе — определения статуса Абха-

[69] В своем докладе Совету Безопасности о ситуации в Абхазии СПГС-ООН заявил, что "новые предложения Группы друзей, а также двусторонние соглашения между президентом Путиным и президентом Шеварднадзе придали новый импульс попыткам реактивировать мирный процесс". См. *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia*, April 9, 2003.

[70] Фактический премьер-министр Абхазии Рауль Хаджинба заметил, что сочинская встреча "благоприятно повлияла на общую атмосферу грузино-абхазского урегулирования и помогла снизить напряженность между Тбилиси и Сухуми. В этих условиях появилась возможность возобновить встречи грузино-абхазского Координационного совета". См. http://www.mid.ru, где можно найти информацию о консультациях между представителем российского президента в грузино-абхазском конфликте, 7 мая 2003 года.

зии. Абхазская сторона по-прежнему отказывалась принять за основу переговорного процесса Документ Бодена, но частичное возобновление грузино-абхазского диалога все же последовало за сочинской встречей. В течение 12 месяцев с марта 2003 года состоялось несколько встреч в разных форматах[71]. Две встречи представителей Грузии и Абхазии состоялись в Гали под председательством СПГСООН Хайди Тальявини. Первая прошла в октябре 2003 года, буквально накануне "революции роз", вторая — в январе 2004 года. По словам министра иностранных дел Абхазии Сергея Шамбы, ситуация с безопасностью в Гальском районе улучшилась после октябрьской встречи и лишь ухудшилась после избрания Саакашвили президентом в январе 2004 года[72]. Однако доклады Генерального секретаря ООН не подтверждают эту оценку. В них указывается, что проблемы безопасности продолжали иметь место в октябре, ноябре и декабре. Ситуация с безопасностью улучшилась только к лету[73]. Новое грузинское правительство немало способствовало этому, проведя в феврале 2004 года в Зугдиди крупную антикриминальную операцию и прекратив поддержку незаконных партизанских групп, действовавших по другую сторону Ингури и в Кодори.

На российской стороне большие ожидания после сочинской встречи вскоре сменились разочарованием, которое российские эксперты объяснили "попытками Грузии пересмотреть либо даже подорвать реализацию сочинских договоренностей"[74]. Грузия, со своей стороны, обвиняла Россию в отсутствии прогресса по вопросу ВПЛ, утверждая, что российские представители не смогли убедить абхазские власти принять грузинские требова-

[71] 15 июля, после долгого периода разобщения, в Сухуми состоялась совместная грузино-абхазская встреча под председательством СПГСООН. На ней обсуждались гарантии безопасности, обеспечивающие невозобновление конфликта. Гарантии безопасности были важны для реализации экономических проектов, а также для возвращения ВПЛ. 21—22 июля 2003 года в Женеве состоялась специальная встреча с участием представителей грузинской и абхазской сторон, "Группы друзей" и СПГСООН.

[72] "Предварительные итоги грузино-абхазской встречи по вопросам безопасности", http://www.kavkaz.memo.ru/news/id/625957.html.

[73] *Report of the Secretary-General on the Situation in Abkhazia, Georgia*, July 14, 2004, http://www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html.

[74] См. *Alexander Chepurin*. How to Strengthen Stability and Security in the Caucasus. — *Journal of Social and Political Studies*, http://www.ca-c.org/online/2004/journal_eng/cac-02/07.cheeng.shtml.

ния о возвращении беженцев. Абхазы настаивали на том, что сначала стороны должны зарегистрировать тех, кто уже вернулся в Гальский район. К тому же Грузия начала высказывать новые сомнения относительно железнодорожного проекта, связывающего Грузию с Абхазией. В свою очередь, абхазы обвиняли Тбилиси в отсутствии прогресса по вопросу восстановления Ингурской гидроэлектростанции.

Президент Шеварднадзе утверждал, что во время сочинской встречи они с президентом Путиным обсуждали создание совместной грузино-абхазской администрации в Гальском районе, но, согласно российским источникам, никакого решения принято не было. Однако после встречи грузинские власти настаивали на учреждении "временных переходных властей" под международным наблюдением — сначала для Гали, а затем и для других районов Абхазии. Грузинские власти также отказывались рассмотреть открытие железнодорожного сообщения по маршруту Тбилиси—Сухуми—Сочи до возвращения ВПЛ не только в Гали, но и в другие районы Абхазии. В результате этих продолжавшихся споров о сущности принятых в Сочи обязательств вскоре стало очевидным, что соглашения не послужат толчком к политическому диалогу. Вместо этого Сочинские соглашения превратились в удобный инструмент для оправдания будущих экономических связей между Россией и Абхазией, осуществлявшихся уже с предполагаемого одобрения Грузии.

Президент Шеварднадзе подвергся в Грузии многочисленным критическим нападкам за подписание Сочинских соглашений. После "революции роз" новые грузинские власти дистанцировались от этих соглашений и дали понять, что не намерены соглашаться на заложенный в них двусторонний формат. Однако несколько рабочих групп в рамках сочинского процесса, прежде всего рабочая группа по возвращению беженцев и внутренне перемещенных лиц, продолжали работать в 2004 году при участии СПГСООН, УВКБООН и командующего миротворческими силами СНГ. В сфере экономики Россия начала в одностороннем порядке осуществлять многие проекты, которые она постаралась легитимизировать сочинским процессом, в том числе открыв движение по железной дороге между Сочи и Сухуми и расширив трансграничную торговлю.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ: ТОРГОВЛЯ В ИЗОЛЯЦИИ

Мелкая российская трансграничная торговля, осуществлявшаяся через контрольный пункт на реке Псоу, снабжала товарами сухумские рынки и обеспечивала доход абхазским "челнокам". Это единственный способ выживания для многих тысяч жителей Абхазии. По данным Дова Линча, де-факто Республика Абхазия существует благодаря ее выгодному экономическому местоположению на Черном море и на границе с Россией[75].

Однако почти на всем протяжении 1990-х годов Абхазия не представляла для России особого экономического интереса. Экономические санкции, наложенные в 1996 году на Абхазию главами стран СНГ, не слишком затронули экономические интересы России. В 1990-е годы экономические отношения поддерживались лишь частными лицами, в том числе действующими или отставными офицерами и региональными чиновниками соседних регионов России, которые приобрели собственность в Абхазии. Некоторые из указанных лиц занимались мелкой трансграничной торговлей, прежде всего цитрусовыми и другой сельскохозяйственной продукцией. Некоторые российские предприятия и государственные учреждения, до войны имевшие "ведомственные" курорты в Абхазии (в том числе министерство обороны и министерство по атомной энергии), после войны взяли их в аренду у абхазских властей, чтобы предоставить дешевые путевки своим служащим. Как указывалось ранее, несколько южных регионов России заключили соглашения по экономическому сотрудничеству с Абхазией в сфере туризма (они тоже брали в аренду курорты) и торговли (табаком, винами, цитрусовыми, орехами и т. д.). Они также осуществляли в Абхазии небольшие проекты по заготовке леса и строительству. Например, Ростовская область заключила соглашение об использовании судоремонтных предприятий Абхазии. Наконец, криминальные группировки (российские, абхазские и грузинские) занимались широкомасштабной контрабандой через территорию Абхазии. Согласно некоторым исследованиям, Абхазия стала важным маршрутом незаконной торговли, а также контрабанды оружия и наркотиков, хотя действительный объем контрабанды неизвестен. Вероятно, он не превышал потоки неза-

[75] *Lynch*, p. 17.

конных грузов, перевозимых альтернативным путем через Южную Осетию или через Азербайджан и Дагестан[76].

Абхазия предприняла попытку использовать перспективу экономических выгод, для того чтобы завоевать поддержку российских политиков, таких как мэр Москвы Юрий Лужков, ряд губернаторов южных областей и патриотические силы в Государственной Думе, хотя эти деятели и без того склонялись к более тесным российско-абхазским связям. Но, как указывалось ранее, их влияние на политику России в отношении Абхазии резко снизилось после того, как президент Путин существенно ограничил власть олигархов, губернаторов и парламента и их влияние на политику России. Однако российское экономическое лобби продолжало играть важную роль во время президентских выборов 2004 года в Абхазии.

Грузинское правительство также пыталось использовать экономические интересы как способ повлиять на политику Москвы в отношении Абхазии, но без заметных успехов. После "революции роз" новое правительство Саакашвили официально предложило рассмотреть вопрос о нефтепроводе через Абхазию (который в свое время предлагал Березовский в бытность секретарем Совета безопасности). Абхазы, со своей стороны, ухватились за заинтересованность России в возобновлении железнодорожного сообщения, обещая ускорить строительство дороги и привлечь российских рабочих. Саакашвили попытался также оказать негативное давление, пригрозив конфискацией собственности, которую российские граждане приобрели в Абхазии без разрешения грузинских властей. После падения режима Аслана Абашидзе грузинское правительство поступило так с некоторой российской собственностью в Аджарии. Однако ни экономические пряники, ни кнуты со стороны Грузии не оказали заметного влияния на позицию России.

В последние годы Россия неоднократно настаивала на том, что экономические санкции против Абхазии контрпродуктивны и лишь порождают в абхазах восприятие себя как узников в осажденной крепости, укрепляя решимость полагаться на собственные силы и противодействовать "навязываемым им" пере-

[76] *Alexander Kukhianidze*. Organized Crime and Smuggling through Abkhazia and its Impact on Georgian-Abkhazian Conflict Resolution (Tbilisi: Transnational Crime and Corruption Center, American University, Georgia Office, 2003).

говорам[77]. Санкции не заставили абхазское руководство смягчить требование независимости и не упрочили стабильность и безопасность в регионе. Скорее они обусловили экономическое обнищание, изоляцию и криминализацию Абхазии.

При президенте Шеварднадзе Грузия отказывалась обсуждать снятие санкций с Абхазии, в том числе открытие железнодорожного сообщения, без достижения прогресса по политическим вопросам, таким как возвращение ВПЛ. В июле 2003 года Шеварднадзе направил Путину открытое письмо, в котором критиковал Москву за игнорирование обязательства СНГ 1996 года, "запрещающего любые односторонние политические и экономические контакты с фактическими властями Абхазии без согласия грузинской стороны"[78]. После "революции роз" Москва сначала надеялась на изменение позиции Тбилиси по вопросу санкций. В январе 2004 года в интервью "Российской газете" специальный представитель президента России в грузино-абхазском конфликте Валерий Лощинин сказал, что снятие экономических санкций "создало бы благоприятные условия для урегулирования конфликта", и далее заметил, что Саакашвили заявлял о том, что Тбилиси не стремится к изоляции Абхазии[79]. Подобное развитие событий, по мнению Лощинина, позволяет надеяться, что новое правительство Грузии готово пересмотреть вопрос о санкциях. Согласно Лощинину, взаимопонимание в вопросе о снятии запрета на государственные, экономические и иные связи с Абхазией было достигнуто в марте 2003 года в Сочи. Однако впоследствии грузинское правительство, по его мнению, пошло на попятную[80].

Нет сомнений, что санкции 1996 года против Абхазии существуют только на бумаге. С конца 1990-х годов российское правительство на разных уровнях снисходительно относилось к ослаблению ограничений в сфере передвижений, туризма и торговли. В 2000—2003 годах главный вклад России в абхазскую

[77] Такой точки зрения придерживаются и некоторые внешние наблюдатели. См. *Cohen*. Overview of the South Caucasus.

[78] http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2003/07/mil-030721-rfel-121604.htm.

[79] "Russia Wants to Lift Sanctions on Abkhazia", http://www.civil.ge/eng/article.php?id=6138.

[80] Интервью "Российской газете" 29 января 2004 года, http://www.rg.ru/2004/01/29/loschinin.html. Никакого соглашения с новыми властями в Тбилиси достигнуто не было.

экономику заключался не в торговле, а в количестве российских туристов, приезжавших на абхазские курорты без ограничений со стороны российских властей. Летом 2003 года их число достигло 300 тысяч[81]. Президент Саакашвили резко протестовал против укрепления таких экономических связей между Россией и Абхазией. В августе 2004 года он предостерег российских туристов от поездок в Абхазию и пригрозил открыть огонь по российским судам, перевозящим туристов из Сочи в Сухуми[82]. Эта угроза спровоцировала весьма острый кризис в грузино-российских отношениях, оказавший большое влияние на то, как воспринимали президента Саакашвили российская общественность и ее политические элиты. Поскольку российское министерство иностранных дел обязалось защищать своих граждан (правда, не оговорившись, что большинство жителей Абхазии тоже являются гражданами России), поток российских туристов не убывал на протяжении всего лета.

После этих летних инцидентов президент Саакашвили занял твердую позицию по вопросу снятия санкций. В сентябре 2004 года на саммите СНГ в Астане он вновь подтвердил необходимость осуществления решений СНГ по Абхазии, в том числе решения 1996 года — не поддерживать никаких экономических или политических отношений с сепаратистской республикой. На пресс-конференции в Астане президент Саакашвили потребовал у президента Путина гарантий того, что Россия будет придерживаться этих решений не в последнюю очередь потому, что железнодорожное сообщение между Сочи и Сухуми открылось ровно за неделю до саммита СНГ[83].

Несмотря на торговые санкции, к началу 2004 года доля импорта во всем внешнеторговом обороте Абхазии составила

[81] В 2003 году 300 тысяч туристов посетили Абхазию, и хотя эта цифра намного ниже довоенных 3 миллионов, а бóльшая часть денег возвращается в Россию (почти все отели находятся в собственности у русских), все же это предоставляет сезонные рабочие места. См. Доклад Европейской комиссии "Humanitarian Aid for the Most Vulnerable People of Georgia", http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/decisions/2004/dec_georgia_01000_en.pdf.

[82] Georgian President Promises to Sink Russian Ships. — *The Russia Journal*, August 4, 2004, http://www.russiajournal.com/news/cnews-article.shtml?nd=44913.

[83] *Giorgi Sepashvili*. CIS Summit Reveals Rift in Russo-Georgian Relations, http://www.civil.ge/eng/print.php?id=7852.

75 процентов, в основном из России[84]. Однако Россия — не единственный торговый партнер Абхазии. В конце 1990-х годов Россия начала терять свои доминирующие позиции в торговле в пользу Турции, чьи суда регулярно заходят в абхазские порты. Сегодня Турция занимает первое место среди импортеров абхазской древесины, хотя Россия остается главным рынком абхазской сельскохозяйственной продукции. По некоторым оценкам, торговля лесом и железным ломом приносит Абхазии наибольший доход от экспорта, причем древесина дает 80 процентов доходов в бюджет[85].

При президенте Путине экономическое значение Абхазии возросло главным образом потому, что экономические интересы оказались в центре российской стратегии во всем регионе СНГ. С этой точки зрения экономические интересы России в Абхазии выглядят следующим образом: во-первых, надежда на восстановление железнодорожного транзита российских товаров через Абхазию в Армению, Иран, Турцию и в саму Грузию; во-вторых, изучение возможностей строительства экспортного нефтепровода через Абхазию для соединения с нефтепроводом Баку—Тбилиси—Джейхан (БТД), обходя таким образом Босфорский пролив; в-третьих, восстановление Ингурской гидроэлектростанции и экспорт излишков производимой ею электроэнергии в Россию, южные регионы которой уже частично снабжаются этой электроэнергией; в-четвертых, использование абхазского порта Сухуми для перевозок по Черному морю (после распада Советского Союза у России остался лишь один крупный порт на Черном море — Новороссийск); и, в-пятых, расширение черноморской курортной зоны для российских капиталовложений. Однако, что касается этого последнего пункта, абхазские власти пока не провели там широкомасштабную приватизацию, и иностранцы легально не могут приобретать собственность. Большинство российских предприятий в Абхазии арендуют курорты, но это не позволяет привлечь крупные капиталовложения в инфраструктуру.

Неурегулированный политический статус Абхазии и неопределенность относительно прав собственности являются основ-

[84] "Государственный таможенный комитет Республики Абхазия подвел итоги своей работы за первое полугодие", 15 июля 2004 года, http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/684112.html.

[85] *Kukhianidze*, p. 5.

ным препятствием для реализации российских экономических интересов. Хотя теоретически Москва может достичь соглашения с абхазскими либо грузинскими властями о продвижении немалого числа проектов, большинство из них неосуществимы без участия и Грузии, и Абхазии.

В долгосрочной перспективе, однако, необходимо решить вопрос об открытии железнодорожного сообщения через Абхазию. Железная дорога крайне важна для снижения цены российского экспорта и сохранения российских экономических интересов в Армении — стране, до сих пор изолированной в результате азербайджано-турецкой блокады. Железная дорога также может снизить стоимость снабжения российских войск, размещенных в Армении. К тому же российские компании заинтересованы в том, чтобы принять участие в приватизации и грузинских, и абхазских железных дорог[86]. Абхазы рассматривали возможность привлечения российских железнодорожных войск для оказания помощи в восстановлении дороги, что вызвало озабоченность грузинской стороны, которая не желает видеть любые дополнительные российские войска любого рода в зоне конфликта[87]. Правительство Армении выразило готовность финансировать проект и указало на его преимущества для грузин. Министр транспорта Армении Андраник Манукян заметил, что нынешний железнодорожный маршрут грузинских грузов в Россию идет через территорию Азербайджана, и он на 700 километров длиннее, чем через Абхазию. По оценкам депутата Думы Александра Густова, из-за отсутствия этого участка пути Грузия ежегодно теряет почти 300 млн. долл. США[88].

Подобные экономические аргументы не убедили Тбилиси поддержать проект. Грузия скорее рассматривает этот участок железной дороги как важный козырь в переговорах с Россией о возвращении грузинских ВПЛ. Вначале, во время визита Са-

[86] Интервью с Владимиром Якуниным, вице-президентом ОАО "Российские железные дороги", в: ОАО "РЖД" хочет приватизировать железные дороги Грузии, 16 июня 2004 года, http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/675512.html.

[87] Абхазия предложила российским войскам восстановить железную дорогу. — *Интерфакс*, 22 декабря 2003 года.

[88] "Грузия не считает целесообразным передачу абхазского участка Закавказской железной дороги в концессию Армении", 29 мая 2004 года, http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/669692.html.

акашвили в Москву в феврале 2004 года, создавалось впечатление, что грузинские власти могут согласиться на возобновление железнодорожного сообщения, рассматривая это как меру доверия, а не как предварительное условие для урегулирования. Однако несколько недель спустя грузинский президент вернулся на свою прежнюю позицию. Позднее грузинская сторона даже попыталась увязать перспективу железнодорожного проекта с общим прогрессом в определении статуса Абхазии.

К середине 2004 года российский энтузиазм в связи с железнодорожным проектом заметно снизился[89]. То же происходило и с абхазской стороной в результате эскалации напряженности, явившейся следствием новой военной конфронтации Грузии и Южной Осетии летом 2004 года. Однако 10 сентября 2004 года Россия и Абхазия все же возобновили железнодорожное сообщение между Сочи и Сухуми. Этот участок дороги играет ключевую роль в развитии экономических связей и туризма и в конечном счете является инструментом усиления интеграции России и Абхазии. Президент Саакашвили и некоторые члены международного сообщества подвергли этот шаг критике, назвав его нарушением обязательств России по признанию территориальной целостности Грузии. Однако с гуманитарной точки зрения эта железная дорога жизненно необходима жителям Абхазии, которые больше десятилетия жили в состоянии изоляции. Отказ Грузии вступить в серьезные переговоры о расширенном варианте Закавказской железной дороги означал упущенную возможность продемонстрировать ее гуманитарные намерения в отношении Абхазии. Грузия хотела воспользоваться железнодорожным проектом только как инструментом урегулирования конфликта, а не в качестве одной из мер доверия.

Россия использовала свои экономические связи с Абхазией не только для поощрения Сухуми, но и как средство давления. Это давление было особенно четко продемонстрировано во время сложных президентских выборов в Абхазии в конце 2004 года.

[89] Весьма известный российский эксперт Сергей Караганов писал: "Грузия фактически отвергла идею восстановления железнодорожного сообщения через Абхазию, Грузию, Армению, которое начало бы реально восстанавливать единое экономическое пространство Грузии". См. *Сергей Караганов*. Прощание с Грузией? — *Российская газета*, 20 августа 2004 года.

Москва настаивала на переголосовании сентябрьских результатов выборов и прибегла к экономическому давлению, закрыв границу для абхазских торговцев и прервав транспортные коммуникации, в попытке заставить Сергея Багапша, объявленного победителем первых выборов, принять предложенный Москвой компромисс, ограничивающий его властные полномочия. Несмотря на этот шаг, после своей второй победы на выборах в январе 2005 года Багапш отправился в Москву и подтвердил, что намерен развивать еще более тесное сотрудничество с Россией в экономической области. Он призвал к увеличению российских капиталовложений, развитию туризма и более тесной координации абхазского и российского экономического законодательства. Его инициативы показывают, что в обозримом будущем Россия, несмотря на ее шаги, останется главным экономическим партнером Абхазии.

И все же экономические связи между Россией и Абхазией останутся ограниченными. Отсутствие политических и экономических гарантий для российских инвесторов означает, что Абхазия вряд ли сумеет привлечь такие российские инвестиции, как Грузия, объявившая в конце 2004 года приватизационные тендеры. Действительно, поскольку присутствие крупного российского бизнеса в Грузии расширяется, баланс экономических интересов среди российской элиты может начать меняться. Если экономическое положение Грузии улучшится, определенная часть российских бизнес-кругов может снизить интерес к абхазской экономике. Однако те экономические группы, которые уже связаны с крупными капиталовложениями в Абхазии (региональные элиты и мелкие торговцы, специализирующиеся на определенном виде товаров), по-прежнему имеют возможность влиять на политику Кремля, что и доказало вмешательство России на высоком уровне в абхазские выборы.

Подводя итог, можно сказать, что, несмотря на потенциальную важность российских экономических интересов в Абхазии, они вряд ли будут реализованы, если не урегулировать основополагающий конфликт между Грузией и Абхазией. Российские интересы остаются ограниченными, в высшей степени персонифицированными и сосредоточены в районе Сочи и кое-где на Северном Кавказе. Как таковые они сегодня не играют решающей роли в формировании подхода Москвы к грузино-абхазскому конфликту. Однако в будущем Абхазия, независимо от ее статуса, возможно, займет важное место в более широких эко-

номических расчетах России. Для Абхазии Россия останется ключевым экономическим партнером и гарантом ее экономического выживания.

АБХАЗИЯ ВО ВНУТРЕННЕЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ

В отличие от экономических факторов, по меньшей мере 6 внутриполитических соображений играют очевидную роль в формировании российской политики в отношении Абхазии и грузино-абхазского конфликта в целом. Во-первых, российские националистические и политические силы выдвинули лозунг "защиты Абхазии" в качестве одного из своих политических приоритетов. На протяжении последнего десятилетия члены российской Государственной Думы громче всех говорили об Абхазии. Либерально-демократическая партия Владимира Жириновского, а в последнее время — и партия "Родина" активно поддерживали независимость Абхазии и чаще других посещали этот регион. Жириновский ринулся туда в августе 2004 года, когда президент Саакашвили угрожал применить силу, чтобы воспрепятствовать поездкам туристов в Абхазию, и заявил, что Абхазия никогда не будет частью Грузии. Дмитрий Рогозин, лидер партии "Родина" и председатель думского комитета по международным делам, публично объявил, что его фракция будет поддерживать полное международное признание Абхазии[90]. Он также активно поддерживал кампанию по регистрации жителей Абхазии в качестве граждан России и обеспечению их российскими пенсиями. Кроме того, в мае 2004 года коммунистическая фракция Государственной Думы выступила с заявлением, призывая президента Путина продемонстрировать "ясную и недвусмысленную поддержку российских граждан, живущих в Абхазии, в том числе с жесткими гарантиями безопасности".

Российские политические партии также использовали абхазский вопрос как объединяющий лозунг своих избирательных кампаний, особенно с учетом того, что многие жители Абхазии получили российское гражданство. Российская Народная партия, например, при выборах в Думу в 2003 году включила в свой партийный список лидера абхазской Народной партии —

[90] "Дмитрий Рогозин: фракция 'Родина' будет содействовать международному признанию Абхазии", http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/674872.html.

российского гражданина. В результате она получила 21 процент голосов, отданных в Абхазии, хотя в других регионах страны не смогла преодолеть 5-процентный барьер, необходимый для прохождения в парламент.

Заявления отдельных российских парламентариев часто вызывают гневную реакцию грузинской элиты и общественности. Напротив, принимаемые Государственной Думой официальные заявления, как правило, не содержат радикальных предложений. В марте 2002 года, например, в ответ на американское военное присутствие в Грузии некоторые депутаты предложили признать суверенитет Абхазии, но эта идея не набрала большинства голосов. В мае 2004 года Константин Косачев, председатель думского комитета по международным делам, подтвердил, что Россия поддерживает территориальную целостность Грузии, и призвал Грузию использовать мирные методы для урегулирования конфликтов с Абхазией и Южной Осетией.

Далее, во внутренней российской политике нашли отражение повторяющиеся призывы со стороны Абхазии предоставить ей ассоциированный статус в составе России. При весьма туманных перспективах международного признания и в условиях настоятельных требований грузинского правительства о воссоединении "любыми средствами" абхазская элита видит основную гарантию сохранения своей независимости в получении российского протектората[91]. Абхазские комментаторы часто сравнивают российско-абхазские отношения с существующими отношениями между Соединенными Штатами и Тайванем. Такая ассоциация не означает, что Абхазия (в отличие от Южной Осетии) хочет войти в Российскую Федерацию в качестве ее составной части. Абхазская версия ассоциации, как пояснил бывший министр иностранных дел Абхазии Игорь Ахба, подразумевает лишь "тесное сотрудничество в области оборонной политики, пограничного вопроса, таможенного союза и валюты"[92].

---

[91] Вице-президент Абхазии Валерий Аршба заявил: "Мы хотим снова, как это было в 1810 году, оказаться под протекторатом России, чтобы она могла сохранить [этнические права] народа Абхазии, не допустить войны". См. *Интерфакс*, 15 июня 2004 года, http://www.interfax.com.

[92] "Юрий Лужков прибыл в Абхазию", 5 августа 2004 года, *РосБизнес-Консалтинг*, http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/daythemes/2004/08/05/05151418_bod.shtml.

Вице-спикер Государственной Думы Владимир Жириновский, например, высказался за присоединение Абхазии к Союзу России и Беларуси, который теоретически будет представлять собой конфедерацию, где каждая страна сохранит свой суверенитет. Но далеко не ясно, станет ли такой союз когда-нибудь реальностью. В любом случае президент Путин не склонен предоставлять Абхазии ассоциированный статус, в том числе из-за опасения, что подобные требования последуют от других государств, существующих лишь де-факто, таких как Южная Осетия и Приднестровье. Более того, такие отношения осложнили бы его политику по гармонизации отношений между центром и регионами, ликвидировав "особые" статусы для субъектов РФ. 11 марта 2005 года Государственная Дума отклонила резолюцию, внесенную фракцией "Родина", в которой "сепаратистским регионам" предлагалось ассоциированное членство в СНГ. Хотя предложение не прошло, оно получило значительное число голосов, при том что подобная резолюция была впервые поставлена на голосование.

Третий путь, по которому абхазские проблемы проникают во внутреннюю политику России, связан с вопросом о гражданстве. В 1991—2001 годах любой обладатель советского паспорта почти автоматически получал российское гражданство в соответствии с российским законом. Однако новое законодательство, принятое в октябре 2001 года, сделало этот процесс значительно более сложным, несмотря на горячие возражения депутатов от Коммунистической партии, выступавших за всеобщее предоставление гражданства жителям непризнанных республик, в первую очередь Абхазии. Путин отказался, подчеркнув, что у России нет намерения вмешиваться в чужие конфликты или предпринимать шаги, нарушающие суверенитет соседних стран[93].

Однако когда новое законодательство вызвало шквал заявлений абхазов о получении гражданства, большинство которых отказывались получать грузинские паспорта и поэтому больше не могли выезжать за границу, Россия откликнулась благоже-

[93] "Закон о гражданстве: ужесточение правил на фоне войны в Абхазии", 18 октября 2001 года, http://www.kavkaz.memo.ru/news/id/424551.html.

лательно, предоставив им гражданство[94]. Кампанией руководили Конгресс русских общин в Абхазии и Общество абхазских казаков, причем второе было тесно связано с организациями казаков в Краснодарском крае России. К августу 2004 года, по словам вице-президента Абхазии Валерия Аршбы, 170 тысяч из 320 тысяч жителей Абхазии стали российскими гражданами и еще 70 тысяч ожидают этого статуса. Какой бы ни была точная цифра, можно предположить, что абсолютное большинство жителей Абхазии стали гражданами России[95].

Спешка с предоставлением гражданства жителям Абхазии вызвала не только возмущение в Грузии, но и критику со стороны российских наблюдателей. В августе 2004 года, когда напряженность между новым грузинским правительством и Южной Осетией вновь вынесла проблему конфликтов в Грузии на первые полосы российских ежедневных газет, Валентин Федоров, заместитель директора Института Европы, подверг Москву критике за проведение такой политики по отношению к Грузии, какой она не потерпела бы по отношению к собственным гражданам. Как бы отнеслась Россия, спрашивал он, если бы Япония выдала паспорта большинству населения Курильских островов — территории, российский суверенитет над которой Токио отказывается признавать?[96] Однако новый гру-

[94] Абхазские политики призвали ООН выдать этим людям временные проездные документы ООН (по образцу подобных документов, выданных в Косово и Восточном Тиморе). По словам Циза Гумбы, члена абхазского парламента, который обратился с этим предложением к СПГСООН, выдача таких документов предотвратила бы массовые заявления о получении российского гражданства. См. "ООН может выдать гражданам Абхазии временные документы", 16 января 2004 года, http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/625275.html. Однако ООН не смогла благосклонно отнестись к этой просьбе. Формальный статус Косово и Восточного Тимора весьма отличался от абхазского. Ясно, что многие претенденты на российское гражданство исходили также из практических экономических соображений: тогда им будет положена российская пенсия, которая значительно выше той, что получают граждане Грузии или жители Абхазии.

[95] *C.J. Chivers*. The Threat of Civil War is Turning the Abkhaz into Russians. — *New York Times*, August 15, 2004 (http://www.sakartvelo.ru, в русском переводе).

[96] "Вместо решения проблем Грузии Россия должна не допустить собственного распада", 11 августа 2004 года, http://www.sakartvelo.info.

зинский президент, казалось, был готов снизить остроту вопроса о гражданстве. Известно, что в ряде случаев он допускал двойное гражданство, что могло позволить выйти из сложившегося тупика.

Четвертая проблема, окрашивающая внутреннюю политику, — это склонность российских политиков, экспертов и представителей средств массовой информации подавать абхазский вопрос через призму геополитики. Представление о том, что Россия теряет свое влияние на Кавказе, а на смену ей приходят Соединенные Штаты и НАТО, — а также о том, что Грузия играет в этом процессе выдавливания России с Кавказа важнейшую роль, — стало практически всеобщим убеждением российской политической элиты. Геополитическое ви́дение поднимает значение непризнанных республик, включая Абхазию, которые продолжают опираться только на Россию в реализации своих стратегических интересов. Владимир Жириновский не является исключением, когда говорит, что "для нас Абхазия интересна тем, что она хочет быть с нами", и добавляет: "Чем быстрее Грузия будет в НАТО, тем быстрее Абхазия — в России"[97]. Станислав Белковский, президент Института национальной стратегии, называет эти "непризнанные государства" российской опорой, без которой "Россию уже давно вытолкнули бы с Кавказа"[98]. Даже более умеренные наблюдатели часто рассматривают Абхазию как "буферное государство" между Россией и прозападно ориентированной Грузией[99]. Понимая "слабые точки" московской элиты, абхазские официальные лица нередко используют геополитические аргументы, для того чтобы добиться уступок со стороны Москвы.

Существует в России и ограниченный круг экспертов, внимательно следящих за событиями в Грузии, которые критикуют

[97] "Чем быстрее Грузия будет в НАТО, тем быстрее Абхазия — в России", http://www.sakartvelo.info/result_ar.php?key=58420.

[98] Radio Russia, "Are We Going to See War in Georgia?", August 12, 2004.

[99] *Караганов*. Прощание с Грузией? Караганов пишет: "России понадобятся буферные государства, если Грузия и дальше будет политикой, подобной нынешней, обрекать себя на саморазрушение". В то же время растущие демократические силы в Абхазии отвергают идею о том, что они должны отказаться от западных ценностей, чтобы заручиться поддержкой со стороны России.

политику Москвы по отношению к Абхазии[100]. Однако большинство экспертов по Кавказу стоят на четко выраженных антигрузинских позициях и, подобно таким политикам, как Дмитрий Рогозин и Константин Затулин, являются убежденными националистами, которые призывают защищать интересы соотечественников где бы то ни было.

Еще одна точка соприкосновения Абхазии с внутренней политикой России касается роли региональных политических элит. Ряд местных лидеров стремятся поднять свой политический статус, установив тесные связи с Абхазией. Эти действия в основном относятся к середине 1990-х годов, когда, как уже говорилось, некоторые регионы заключили договоры о торговле и сотрудничестве с Абхазией. Однако после того, как президент Путин ограничил полномочия региональных губернаторов, они лишились возможности проводить "собственную" внешнюю политику. Вот почему немногие из них по-прежнему публично говорят о поддержке Абхазии. Среди тех, кто продолжает это делать, — губернатор Краснодарского края Александр Ткачев и мэр Москвы Юрий Лужков.

По инициативе Лужкова Москва по-прежнему вкладывает средства (хотя и небольшие) в Абхазии. Она также оказывает гуманитарную помощь, тоже в значительной мере символическую. А вот Краснодарский край, граничащий с Абхазией, поддерживает довольно интенсивные экономические и политические связи, в том числе в виде трансграничной торговли и поста-

[100] Например, летом 2004 года, в момент напряженных отношений между Москвой и Тбилиси, Владислав Иноземцев из Центра исследований постиндустриального общества обвинил Россию в том, что она поддерживает одну из сторон внутреннего конфликта в Грузии, и счел ошибкой проводимую ею политику "управляемой нестабильности" в Абхазии и Южной Осетии. Россия, говорит он, напротив, должна обеспечить гарантии федеративного договора между Тбилиси и сепаратистскими регионами. См. *Владислав Иноземцев*. Саакашвили следует заключить федеративный договор с мятежными лидерами — при гарантиях со стороны России. — *Независимая газета*, 16 августа 2004 года. Другой критик, Борис Волхонский, осуждает российскую элиту за разыгрывание националистической карты, что создает черные дыры для контрабанды, негласно поддерживает наемников и использует патриотические лозунги в отношении Грузии, всеми этими действиями лишь подталкивая Россию к международной изоляции. См. *Борис Волхонский*. Цена вопроса: тональность заявлений, раздающихся в Москве, вызывает недоумение. — *Коммерсантъ*, 20 августа 2004 года.

вок электроэнергии. Краснодарские власти даже делали нарочито политические жесты, организовав, например, 24 мая 2004 года в Сухуми парад с участием 500 казаков.

Абхазы также поддерживают дружеские отношения с рядом этнически близких народов, населяющих Северный Кавказ, особенно с адыгами. В 1996 году Республика Адыгея и Абхазия подписали соглашение о сотрудничестве[101]. Однако российские власти не поощряют подобные политические связи между абхазами и адыгами или с абхазской диаспорой в Турции и других частях Ближнего Востока, опасаясь "импортируемой" исламизации Северного Кавказа через контакты с диаспорами. В то время как абхазская сторона ищет более тесных связей с Россией, российское правительство озабочено тем, как бы национально-территориальная автономия этнических республик Северного Кавказа не зашла слишком далеко и не поставила под угрозу русское население в этих республиках. Появляются различные предложения, в том числе о пересмотре этнотерриториального деления федеративной системы России. Движение в этом направлении неизбежно сказалось бы на развитии политики России в отношении Абхазии.

И наконец, частью общей картины является раскол в российском общественном мнении. В июле 2004 года, в период усиления напряженности в российско-грузинских отношениях из-за событий в Южной Осетии, 47 процентов россиян считали, что Россия должна вмешаться, если Грузия применит силу против российских граждан в Абхазии, тогда как 38 процентов полагали, что Россия не должна этого делать. В то же время 14 процентов были уверены, что Абхазия должна быть частью Грузии, 32 процента думали, что она должна присоединиться к России, и 29 процентов — что она должна быть независимой. Для Южной Осетии эти цифры составляют, соответственно, 12, 34 и 30 процентов[102].

После "революции роз" отношение россиян к Грузии временно улучшилось. В августе 2002 года только 26 процентов россиян высказывали позитивное отношение к Грузии, 28 — нейтральное

[101] Президент Адыгеи и мэр Москвы отправились в Абхазию. — *Regnum*, 5 августа 2004 года, http://www.regnum.ru/forprint/303693.html.

[102] Россияне о конфликтах между Грузией, Южной Осетией и Абхазией. — *Левада-Центр*, 30 июля 2004 года, http://www.levada.ru/press/2004073004.html.

и 39 — негативное. После "революции роз" эти показатели резко изменились. В январе 2004 года 41 процент выразили позитивное отношение, 42 процента — нейтральное и только 10 — негативное. Однако к июлю 2004 года, после событий в Южной Осетии, эти цифры вернулись на уровень 2002 года: 29 процентов высказали позитивную оценку, 40 — нейтральную и 22 — негативную[103].

С февраля по июль 2004 года число россиян, полагавших, что при новом грузинском руководстве российско-грузинские отношения могут улучшиться, уменьшилось с 30 до 13 процентов. Число людей, считавших, что президент Саакашвили не добьется значительного улучшения ситуации в Грузии, выросло с 1 до 32 процентов[104].

В целом эти 6 примеров воздействия внутренней политики на российскую политику в отношении Грузии и абхазского конфликта значительны, но неоднозначны. Во внутренней политике России Абхазия играет более существенную роль, чем любая другая "непризнанная республика" на территории бывшего Советского Союза. Часто российская политика в отношении Абхазии идет вразрез с приоритетами внутренней политики России. В 2000—2003 годах, когда Россия укрепила свои связи с Абхазией, президент Путин одновременно старался подавить силы, являющиеся основными проводниками этой политики. Он предпринял шаги для снижения влияния националистических сил внутри страны, старался положить конец независимым действиям региональных лидеров и преодолеть традиционную геополитическую паранойю российского политического истеблишмента в пользу прагматических отношений с Западом. Он также препятствовал этнической мобилизации на Северном Кавказе, назначая силовиков — то есть представителей министерств внутренних дел, обороны и безопасности — на властные должности в этнических республиках, одновременно отвергая призывы к жесткой "защите" российских граждан в странах СНГ.

---

[103] Вокруг абхазского конфликта. — *База Данных Фом*, 10 августа 2002 года, http://bd.fom.ru/report/map/gg021707.

[104] Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), пресс-выпуск № 105, "Россияне о Грузии и ситуации в Южной Осетии".

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В АБХАЗИИ: ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОГО ВЛИЯНИЯ

Ограничения и противоречия политики России по отношению к Абхазии отчетливо проявились во время спорных президентских выборов в Абхазии, проведенных в два этапа: 3 октября 2004 года и 12 января 2005 года. Во время кризиса, разыгравшегося между этими датами, Россия выступила как главная внешняя сила, оказывающая влияние на внутренний расклад сил в Абхазии. Активное вмешательство России сначала способствовало дестабилизации ситуации, однако позднее помогло достичь политического компромисса между двумя основными кандидатами в президенты, начав процесс примирения в опасно расколовшемся абхазском обществе. Российская политика в период абхазских выборов продемонстрировала, насколько далеко готова пойти Россия в стремлении сохранить свои интересы в Абхазии, и в то же время высветила реальную ограниченность ее возможностей в проведении эффективной политики в регионе.

Президентские выборы в Абхазии не были признаны законными ни Грузией, ни международным сообществом, в том числе ООН и ОБСЕ[105]. Россия в качестве посредника в мирном процессе тоже взяла на себя обязательства соблюдать положения Резолюции ООН № 1255, называющей подобные выборы нелегитимными. Однако Россия поставила на кон слишком большие интересы, а российские политики не только подчеркивали значение этих выборов, но и предпринимали активные попытки повлиять на их исход. Выборы действительно были очень важны, поскольку решали проблему передачи власти от первого послевоенного президента Абхазии, Владислава Ардзинбы, но-

[105] Позиция ООН была изложена в Докладе Генерального секретаря ООН Совету Безопасности от 18 октября 2004 года. В Резолюции № 1255 (1999) Совет Безопасности счел проведение так называемых выборов в Абхазии неприемлемым и незаконным ввиду отсутствия большинства населения и неурегулированного политического статуса территории. МООННГ поддержала эту позицию. Резолюция Европейского парламента (P6_TA(2004)0023) по Грузии, принятая 14 октября 2004 года, отвергла "'президентские выборы' в Абхазии как незаконные" и призвала "Комиссию и Совет оказать поддержку интенсификации руководимого ООН переговорного процесса в грузино-абхазском конфликте".

вому лидеру, которому в течение ближайших 4 лет предстояло руководить процессом перемен как внутри Абхазии, так и — потенциально — в ее отношениях с Грузией, Россией и внешним миром.

Президент Ардзинба был для Москвы удобным лидером ввиду его бескомпромиссного отношения к Грузии (сформировавшегося под влиянием его личного участия в войне 1992—1993 гг.) и давними связями с Москвой, в том числе прежними связями с Евгением Примаковым. Однако Ардзинба на протяжении ряда лет был выведен из строя болезнью, что открыло двери для коррупции в самой Абхазии и для закулисных маневров как российских политиков, так и ее бизнес-элиты. Стало ясно, что преемник Ардзинбы вряд ли будет иметь такие же связи в Москве, а потому он мог стать непредсказуемым в отношениях и с Россией, и с Грузией. Вот почему российская политическая элита была преисполнена решимости обеспечить приход к власти преемника, предсказуемо лояльного Москве, кто не стал бы действовать вопреки российским экономическим интересам (как законным, так и завязанным на не вполне законные или даже криминализированные структуры). Российские политические консультанты не смогли, однако, понять, что, несмотря на свой вклад в построение страны, Ардзинба и особенно его окружение уже давно лишились общественной поддержки обнищавшего абхазского населения. Народ Абхазии ждал от выборов кардинального изменения ситуации внутри Абхазии, включая борьбу с коррупцией, криминалом и клановыми структурами. План сохранить наследие Ардзинбы без Ардзинбы практически не имел шансов на успех, если бы выборы прошли без существенных манипуляций.

Стратегия России, призванная обеспечить передачу власти от Ардзинбы новому промосковскому лидеру, не отличалась тонкостью. Фактически она вылилась в беспрецедентное внешнее вмешательство в электоральный процесс на всех его стадиях. Эту политику можно сравнить лишь с собственными российскими выборами губернаторов, исход которых при Путине зачастую зависел от принимаемых в Москве решений, которые просто "ратифицировались" посредством выборов. К подобной стратегии прибегли и в Абхазии, но она привела к неожиданным последствиям. Кандидат в президенты Сергей Багапш объяснил: "На этот раз в Абхазии впервые проводились действительно альтернативные выборы, и абхазский народ сам хотел решить судьбу своей республики. Избиратели в итоге выступили против гру-

бого давления власти [Ардзинбы], против информационной блокады и против черного пиара в российской прессе"[106].

Еще до начала официальной избирательной кампании российские политики не делали секрета из своей поддержки Рауля Хаджимбы, который последним занимал должность премьер-министра при Ардзинбе. Близкий друг и соратник Ардзинбы, Хаджимба, много лет прослуживший в органах безопасности, в наибольшей степени соответствовал понятию "абхазский Путин". Хаджимба считался политиком, который останется в полной зависимости от Москвы. В бытность премьер-министром он установил тесные контакты с Москвой, и предполагалось, что он будет поддерживать установленные Ардзинбой тесные экономические и политические связи с Россией. Однако близость между Хаджимбой и Ардзинбой означала, что первый располагает недостаточной поддержкой в абхазском обществе. Для общественности выборы были не референдумом о политике по отношению к России или Грузии — все кандидаты высказывались за независимую Абхазию с опорой на Москву, — а шансом высказать свое отношение к наследию Ардзинбы. Однако Москва или не сумела понять, или намеренно игнорировала этот факт. Более того, московские политические советники недооценили способность абхазского общества (а также грузинских ВПЛ, вернувшихся в Гальский район) к мобилизации вокруг альтернативного кандидата. Сергей Багапш, руководитель региональной электрической компании "Черноморэнерго", и стал такой альтернативой.

Багапш отнюдь не призывал к существенным переменам в тесных связях Абхазии с Россией и не предлагал пересмотреть отказ Абхазии воссоединиться с Грузией. Однако из-за широкой народной поддержки он воспринимался как гораздо более независимый лидер, способный защищать интересы абхазского народа не только перед Грузией, но и перед Москвой. К тому же на этих выборах Багапш объединился с Александром Анквабом — жестким политиком, представлявшим большую опасность для Москвы и российских интересов, поскольку он был известен как бескомпромиссный борец против коррупции и преступности. Российские политические элиты усмотрели угрозу в союзе Багапша с Анквабом и решили обеспечить победу Хаджимбы.

[106] Цитата из интервью кандидата в президенты Сергея Багапша *Независимой газете*. См. Самопровозглашенный фальстарт. — *Независимая газета*, 5 октября 2004 года.

Президент Путин лично встретился с Хаджимбой в Сочи накануне выборов. Хотя на встрече — она была весьма неуклюже подана как встреча с ветеранами Второй мировой войны — не прозвучало слов о прямой поддержке, сомнений в символическом значении данного мероприятия не возникало ни у кого. Поддержка, оказываемая Хаджимбе Москвой, не ограничивалась высшим официальным уровнем. Москва использовала свою экономическую мощь и роль единственного окна Абхазии во внешний мир, предложив практические выгоды при условии поддержки своего кандидата. Она не только восстановила движение по железной дороге Сочи—Сухуми, но и возобновила 23 сентября регулярное автобусное сообщение между этими городами. Российское правительство заявило, что не нарушило никаких международных соглашений, возобновив железнодорожное и автобусное сообщение с Абхазией, однако представитель Грузии в ООН Реваз Адамия направил официальное письмо в Совет Безопасности, назвав восстановление железнодорожного сообщения "нарушением суверенитета [Грузии] и нарушением международного права". "Нарушенное обязательство" Путина синхронизировать экономические проекты с возвращением ВПЛ, сказал Адамия, нанесло ущерб мирному процессу под эгидой ООН[107].

Кандидатура Хаджимбы с еще бóльшим энтузиазмом была поддержана традиционно проабхазскими группами влияния в России, в том числе националистическими политиками, представителями бизнеса, общественными организациями Северного Кавказа и некоторыми региональными политиками Юга России. Всего за несколько дней до выборов группа "московских активистов" — в их числе Владимир Жириновский, заместитель генерального прокурора Владимир Колесников, вице-спикер российской Государственной Думы Артур Чилингаров, а также популярные российские певцы и артисты — посетили Сухуми и выступили на массовых митингах, открыто агитируя за Хаджимбу. Их заявления даже содержали прямые угрозы разорвать экономические связи с Абхазией, если угодный Москве кандидат не будет избран[108].

[107] "Georgian Ambassador's Letter to the UN Security Council over Abkhazia", http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=8202. Позицию России — "Организовано движение электропоездов из Сочи" — можно найти по адресу: http://www.kavkazweb.net/news/news.cgi?action=view&nid=01&yy=2004&mm=9&dd=13&message_id=1095100970154196zbrjYiB7KCpmZ.

[108] "Самопровозглашенный фальстарт".

Однако публичное давление произвело эффект, обратный ожидаемому. Вместо того чтобы укрепить позиции Хаджимбы, оно добавило существенное число голосов его сопернику, который рассматривался как более независимый политик, не связанный с негативным наследием режима Ардзинбы. В результате на состоявшихся 3 октября выборах более 50 процентов избирателей, многие из них — этнические грузины из Гальского района, проголосовали за Багапша[109]. Хаджимба отказался признать результаты выборов; за этим последовал длительный период нестабильности, временами угрожавший перерасти в насильственные действия. В условиях, когда все крупные международные организации и зарубежные государства признали выборы незаконными, Россия вновь выступила в роли посредника, но продолжала преследовать собственные цели, пытаясь делегитимизировать победу Багапша и организовать новые выборы, на которых Хаджимба мог бы одержать победу. Российские высокопоставленные должностные лица пригласили обоих кандидатов в Москву и настаивали на проведении новых выборов. Багапш и его сторонники ответили отказом, утверждая, что они одержали победу на выборах и что эта победа признана абхазским парламентом, Центральной избирательной комиссией и Верховным судом. Они были намерены в начале декабря провести инаугурацию Багапша. Тогда Москва направила в Сухуми уроженца Абхазии Нодара Хажбу, работавшего с Сергеем Шойгу в российском министерстве по чрезвычайным ситуациям, и Ардзинба назначил его премьер-министром, поставив перед ним задачу преодолеть электоральный тупик. Назначение Хажбы, который долго жил за пределами республики и не пользовался народной поддержкой в Абхазии, вызвало новые антироссийские протесты абхазской элиты.

Одновременно Россия прибегла к экономическому давлению. Вначале губернатор Краснодарского края Александр Ткачев выступил с заявлением, призывая закрыть границу между Абхазией и Россией "из-за прямой угрозы национальной безо-

[109] 11 октября Центральная избирательная комиссия Абхазии объявила, что Багапш победил, набрав 50,08 процента голосов. 28 октября Верховный суд Абхазии утвердил результаты выборов, но на следующий день под давлением сторонников Хаджимбы был вынужден отменить свое решение. 12 ноября сторонники Багапша штурмом взяли правительственные здания и удерживали их до 15 ноября.

пасности России в приграничной зоне", включая и его регион[110]. Ткачев подчеркнул, что закрытие границы прямо скажется на абхазской экономике, "вызвав застой туристической индустрии и приостановку приграничной торговли сельскохозяйственной продукцией, в результате чего тысячи абхазских граждан лишатся доходов"[111]. Решение Ткачева вызвало возмущение и опасения в рядах сторонников Багапша. Когда 19 ноября ограничения на пересечение границы действительно были введены, людей охватил ужас. Поползли слухи о том, что Россия собирается направить в Абхазию войска, хотя эти слухи были, по-видимому, ни на чем не основаны.

Вместо этого Путин направил двух высокопоставленных силовиков — заместителя генерального прокурора России Владимира Колесникова (который раньше жил в Абхазии и был там хорошо известен) и первого заместителя министра внутренних дел Александра Чекалина — выступить в качестве посредников между Багапшем и Хаджимбой. После первой встречи с обоими никакого намека на компромисс не появилось. Тогда последовала новая угроза закрыть границу, на этот раз от Геннадия Букаева, советника российского премьер-министра[112]. Именно Букаев пригрозил абхазам: "Если Багапш продолжит свои неконституционные действия [иными словами, проведет инаугурацию], граница между Россией и Абхазией будет закрыта"[113]. Российское правительство также временно приостановило железнодорожное сообщение между Абхазией и Сочи. Все эти меры оправдывались необходимостью "защитить российских граждан" от потенциальной угрозы дестабилизации[114]. Интерес-

[110] Заявление губернатора Краснодарского края вызвало недоумение местной оппозиции. — *Regnum.ru*, 24 ноября 2004 года.

[111] "Заявление губернатора Краснодарского края вызвало недоумение местной оппозиции".

[112] *Анатолий Гордиенко.* Абхазией занялись специалисты по налогам. — *Независимая газета,* 2 декабря 2004 года.

[113] Russia Blockades Abkhazia. — *Alternatives*, December 1, 2004, http://www.alternatives.ca/article1568.html.

[114] Заявление Андрея Логунова, представителя правительства в Государственной Думе. Далее он сказал: "Россия не хочет, чтобы ее граждане ездили в Абхазию, где политический кризис может разрастись в кровопролитный конфликт". См. "Грузия выступает против вмешательства России в дела Абхазии", 3 декабря 2004 года, http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/736646.html.

но отметить, что данное решение полностью игнорировало интересы российских граждан, живущих в Абхазии, которые российское правительство неоднократно обязывалось защищать.

Последний раунд переговоров состоялся 4—5 декабря — за несколько дней до запланированной Багапшем инаугурации[115]. На этот раз компромисс был достигнут. Соглашение предусматривало, что новые выборы будут проведены до 13 января и что на этих выборах Багапш будет баллотироваться в президенты, а Хаджимба — в вице-президенты. Этот компромисс потряс абхазское общество, резко разделившееся на сторонников Багапша и Хаджимбы. Однако он помог снять напряженность и обеспечил проведение спокойного голосования 12 января. Багапш одержал убедительную победу, получив более 90 процентов голосов[116].

В результате Багапш получил реальную власть, а Хаджимба — в значительной степени символический пост. Вопреки первоначальным ожиданиям, Багапш отверг сообщения о том, что Хаджимба будет курировать все вопросы безопасности и внешней политики. Все стратегические решения, сказал он, будут приниматься президентом, а вице-президент будет отвечать лишь за оперативные вопросы. Более того, Багапш консолидировал свою власть, сместив, несмотря на возражения Москвы, Нодара Хажбу и назначив премьер-министром Александра Анкваба. Формальный союз между Багапшем и Хаджимбой — человеком из клана Ардзинбы — еще может послужить источником противоречий, потому что эти два человека представляют разные группы интересов и вряд ли могут стать настоящими союзниками. Дальнейшая напряженность в отношениях между ними способна привести к продолжению нестабильности и не позво-

[115] В этих переговорах участвовали Багапш, Хаджимба, Хашба, а также Колесников и заместитель спикера российской Государственной Думы Сергей Бабурин. Стороны пришли к соглашению о "Мерах по достижению национального единства в Республике Абхазия". Оно было подписано Ардзинбой в качестве президента.

[116] Как доложил председатель Центральной избирательной комиссии Батал Табагуа, в основной и дополнительный списки было внесено 129 298 избирателей, в голосовании приняли участие 75 691 человек, или 58,5 процента. При окончательном подсчете оказалось, что 68 225 человек, или 90,1 процента, проголосовали за Сергея Багапша и 3467 человек, или 4,5 процента, — за альтернативного кандидата в президенты Якуба Лакобу.

лить Абхазии осуществить внутренние реформы, заняться укреплением своих де-факто институтов и урегулировать конфликт с Грузией.

Из действий России в этот период можно сделать ряд выводов. Как объясняли многие российские политики, активное вмешательство России в избирательный процесс обусловливалось тремя факторами: во-первых, нестабильность или насилие в Абхазии могли перекинуться на северокавказские регионы России; во-вторых, большинство жителей Абхазии официально являлись гражданами России; и, в-третьих, российские граждане и компании имели существенные экономические интересы в этом регионе. Вышеперечисленные факторы могут служить некоторым оправданием российского интереса к исходу выборов, особенно среди частных лиц и предпринимателей. Активное вмешательство российского правительства в избирательный процесс несовместимо, однако, с его ролью в качестве одного из главных посредников в грузино-абхазском мирном процессе под эгидой ООН. События того периода наглядно продемонстрировали, что между внутренними импульсами, движущими российской политикой, и международными обязательствами, которые взяла на себя Россия, существует противоречие. И все же действия, предпринятые Россией во время абхазских выборов, не оказали значительного влияния на ее восприятие международным сообществом в роли одного из ключевых посредников в грузино-абхазском мирном процессе, скорее всего, хотя бы по той причине, что Россия продолжает сохранять единственные реальные рычаги влияния на абхазскую сторону.

Однако российское влияние имеет свои пределы, и в этом второе очевидное последствие исхода абхазских выборов. Действительно, вмешательство России в избирательный процесс вышло за рамки стабилизации ситуации и превратилось в настойчивую попытку напрямую определить исход выборов. Но Москва не сумела привести Хаджимбу к власти, несмотря на многолетние тесные связи между абхазским обществом и Россией.

Пределы российского влияния нельзя объяснить геополитикой. В отличие от выборов в ноябре—декабре 2004 года в Украине, Россия была единственным внешним актором, пытавшимся повлиять на исход выборов в Абхазии. Нельзя объяснить эти пределы и нехваткой ресурсов. Скорее их причина кроется в некомпетентности тех, кто разрабатывал и проводил в жизнь

российскую стратегию. Этим людям явно не хватало понимания абхазского народа и уважения к нему и его стремлениям. Хотя трудно точно назвать архитектора политики России в период выборов в Абхазии, российские газеты утверждают, что стратегию поддержки Хаджимбы разрабатывали в отделе международной политики президентской администрации[117]. Среди тех, кого позднее призвали "устранять ущерб", была обычная комбинация, состоявшая из националистических политиков и силовиков, то есть привычных фигур внутри страны, которые определяют отношения России с Абхазией.

Посредничество как таковое осуществляли Сергей Бабурин, известный тем, что он давно и последовательно отстаивает абхазские интересы в Думе, и силовики — Владимир Колесников и Александр Чекалин. Губернатор Краснодарского края Александр Ткачев тоже сыграл важную роль, угрожая закрыть границу. Хотя президент Путин и попытался дистанцироваться от действий этих посредников, утверждая, что они действуют исключительно в личном качестве, было ясно, что они воспринимались как защитники российских интересов, стремясь сохранить и упрочить влияние России.

В Москве процесс принятия политических решений был запутан и плохо скоординирован. Министерство иностранных дел выступало с противоречивыми заявлениями, вначале утверждая, что Россия будет защищать свои интересы в Абхазии, затем дистанцируя правительство от любых угроз применения санкций[118].

---

[117] *Независимая газета* сообщала, что отдел международной политики в администрации президента отвечал за политику России в отношении выборов в Абхазии. Алексей Ситнин — глава подразделения этого отдела, занимающегося отношениями со странами СНГ, — провел много времени на месте, в Абхазии. Сообщалось, что российские силовики также серьезно влияли на политику России. *Анатолий Гордиенко и Наталия Мельникова.* Самопровозглашенный фальстарт. — *Независимая газета*, 5 октября 2004 года.

[118] Представитель министерства иностранных дел Александр Яковенко заявил, что Россия будет защищать свои интересы в Абхазии (*Независимая газета*, 15 ноября 2004 года). В декабре Михаил Троянский, заместитель начальника информационного департамента министерства иностранных дел, подтвердил, что вопрос о закрытии границы с Абхазией в министерстве иностранных дел не обсуждался (*Независимая газета*, 2 декабря 2004 года).

Министерство иностранных дел, публично поддерживавшее территориальную целостность Грузии и принимавшее участие в Женевских встречах в разгар кризиса в Сухуми, снова было отодвинуто в сторону силовиками. Именно силовики желали проводить жесткую линию в Абхазии, игнорируя международные обязательства России, взятые в рамках мирного процесса под эгидой ООН. Тем не менее нельзя не признать позитивным, что разногласия по поводу исхода выборов не вылились в крупномасштабное насилие и не перекинулись на все более нестабильный российский Северокавказский регион. К тому же российское вмешательство было осуществлено без военного давления. И, не считая короткого периода, когда граница была закрыта, экономические отношения между Абхазией и Россией не пострадали.

Наконец, вмешательство России в избирательный процесс вызвало широкую критику среди абхазского населения и политической элиты. И те и другие теперь понимали, что любая существенная интеграция с Россией будет означать уменьшение политической свободы, в том числе права избирать лидеров, которых они хотят, а также развивать гражданское общество и свободную прессу. Хотя бóльшая часть абхазского общества пока не является проводником демократических ценностей, трудная жизнь Абхазии в качестве "непризнанного" государства усилила острое чувство единения. Это отличает Абхазию от многих соседних российских регионов, которые по-прежнему зависят от федерального центра и готовы согласиться на ограничение своей политической автономии в обмен на экономические субсидии. Багапш, выразивший готовность развивать экономические связи с Россией посредством гармонизации внутреннего законодательства, более сдержан в том, что касается политических связей[119]. В то же время Абхазия после выборов стала укреплять символы своей политической независимости, выдавая внутренние абхазские паспорта наряду с российскими паспортами[120].

[119] В интервью *Независимой газете* Сергей Багапш заявил, что "народ Абхазии определился в том, что у нас независимое государство. Поэтому сближение с Россией начнем пока с экономики". — *Независимая газета*, 21 января 2005 года, http://www.ng.ru/printed/courier/2005-01-24/9_georgia.html.

[120] По словам Багапша, Абхазия планировала начать выдачу новых внутренних паспортов в марте—апреле 2005 года. См. "Весной этого года в Абхазии начнется введение внутренних паспортов", http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/760564.html.

Пока же растущие авторитарные тенденции во внутренней политике Путина начинают все больше расходиться с процессами внутри Абхазии. Выборы показали, что гражданское общество в Абхазии готово к мобилизации протеста против коррумпированных лидеров, какими бы патриотическими флагами те ни размахивали. Если эти тенденции продолжатся, сближение с Россией может показаться отступлением от воплощения национальных устремлений абхазов.

Но все это, однако, не означает, что в абхазско-российских отношениях грядут большие перемены. В отсутствие международного признания Абхазии и любых перспектив на существенное улучшение в ближайшее время грузино-абхазских отношений Россия останется для Абхазии главным источником политической и экономической поддержки.

В отличие от "оранжевой революции" в Украине, где международное сообщество поддерживало демократические силы, протестовавшие против фальсификации выборов, отсутствие международного участия в Абхазии дает возможность открытого манипулирования выборами как изнутри, так и извне. Более того, отсутствие у нового грузинского руководства конструктивной стратегии вкупе с международной изоляцией Абхазии оставляет узкое пространство для маневра тем слоям абхазской элиты, которые были недовольны давлением со стороны России.

В самой России действия Кремля породили острые дебаты среди российской политической элиты. Эксперты по региональным проблемам (Сергей Арутюнов, Алексей Малашенко и Алла Язькова), либеральные политики (например, Ирина Хакамада и Валерий Горегляд) и даже традиционно прокремлевские аналитики (такие, как Сергей Марков и Станислав Белковский) подвергли тактику Москвы по отношению к выборам в Абхазии острой критике[121]. Несмотря на эту критику, осенью 2004 года, во время президентских выборов в Украине, российские лидеры повторили многие из тех же ошибок.

Выход Абхазии из-под российского политического контроля произойдет только в том случае, если Грузия сумеет продемонстрировать абхазскому обществу, что она больше не угрожает национальному выживанию Абхазии. Президент Саакашвили и

[121] Соответственно, по адресу: http://grani.ru/Politics/World/Europe/Georgia/p.81031.html; http://www.ng.ru/printed/cis/2004-12-07/_abkhazia.html; а также http:// www.ng.ru/politics/ 2004-10-18/2_abhazia. html.

правительство Грузии пока не сумели этого сделать, хотя ошибки Москвы, допущенные во время абхазских выборов, тщательно фиксировались в Тбилиси. Как отмечали многие грузинские комментаторы, контроль России над Абхазией — в большей степени миф, чем многие до сих пор полагали. Проблема в том, что грузинские лидеры пока не нашли способ извлечь из слабостей России выгоду для Грузии — иными словами, открыть дорогу новому конструктивному диалогу с Сухуми[122].

ДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД: ВЫХОД ИЗ СТАТУС-КВО?

Более 10 лет российская стратегия "застывшей неопределенности" помогала поддерживать статус-кво, установившееся после вооруженного конфликта между Грузией и Абхазией. Эта роль не только позволила России сохранить свое присутствие и влияние в регионе, но и способствовала закреплению фактической государственности Абхазии. Хотя политика России практически не приблизила урегулирование конфликта, она создала у простых абхазов чувство защищенности и позволила им выжить экономически. Она также предупредила возможную дестабилизацию на российском Северном Кавказе.

В то же время политика России стала существенным препятствием для развития грузинского суверенитета. Грузия была вынуждена годами мириться с вмешательством в ее внутренние дела и нести бремя помощи многочисленным ВПЛ. Несмотря на отсутствие прогресса в политических переговорах, за последние 10 лет в Грузии, Абхазии и России произошли большие перемены. Грузинский президент Саакашвили полон решимости найти выход из нынешнего тупика. Абхазия также проводит более изощренную стратегию, которая призвана уменьшить ее зависимость от России, преследуя собственные национальные цели.

Политика России по отношению к Грузии уже прошла трудное испытание во время событий в Аджарии и Южной Осетии весной и летом 2004 года. Еще важнее то, что действия России во время абхазских выборов осенью 2004 года обнаружили ограниченность ее власти и ее неспособность проводить умело скоординированную политику. В результате Россия лишилась доверия абхазской элиты, которая теперь более неохотно идет на поли-

[122] *Paata Zakareishvili*. Akhali Shvidi Dge, October 8-14, 2004.

тическое сближение с Москвой. Влияние России в Абхазии является экономическим и останется таковым, по крайней мере, до тех пор, пока Грузия и международное сообщество не решат отказаться от усилий по изоляции Абхазии и не примут новую стратегию, открывающую более широкие экономические возможности для этого региона в надежде на то, что таким образом будет заложен более прочный фундамент политического диалога, ведущего к примирению. Пожалуй, признаки подобного поворота можно увидеть в растущем вкладе ЕС в восстановление экономики Абхазии и в голосах, раздающихся в грузинских НПО, с призывом к односторонним мерам доверия со стороны грузинского правительства. Россия, со своей стороны, по-прежнему лишь реагирует на события в мирном процессе, в основном из-за сложного набора акторов и часто противоречивых взглядов на ее стратегические интересы. При сохранении существующей тенденции роль России может быть еще более маргинализирована, если международное сообщество решит играть более активную роль в урегулировании "замороженных конфликтов" на Кавказе.

ГЛАВА 6

БЕЗОПАСНОСТЬ ГРУЗИИ И РОЛЬ ЗАПАДА

Дамьэн Элли и Георгий Гогия

Когда в январе 2004 года Михаил Саакашвили был избран президентом, западные правительства превозносили его как умелого политика и настроенного на реформы демократа, который, несмотря на все политические трудности, поведет страну по пути стабильности, безопасности и развития. Несколько месяцев спустя его грубое вмешательство в Южной Осетии продемонстрировало, что надежды Запада, вероятно, были преувеличены. Успех Саакашвили как лидера революции не обязательно означал, что он с тем же успехом будет реформировать институты страны. Новые элиты унаследовали слабое государство с полностью пронизанными коррупцией институтами. Запад недооценил глубину этих проблем. Он слишком долго концентрировал внимание на своих узких интересах в регионе. В ряде случаев это привело к недопониманию и ошибочным представлениям среди внешних сил и грузинского правительства.

Первое недопонимание касается глубины заинтересованности Запада. Несмотря на частые ссылки на геополитическое значение Грузии и Южного Кавказа, ни то ни другое не является зоной основных интересов для Соединенных Штатов или Европейского союза[1]. Политика Запада в регионе направлена на поддержание статус-кво и предотвращение новых конфликтов. Однако она не сумела ни обеспечить мир, ни создать все-

[1] *Fiona Hill.* A Not-So-Grand Strategy: United States Policy in the Caucasus and Central Asia since 1991, http://www.brook.edu/dybdocroot/views/articles/fhill/2001politique.htm. Этот материал представляет собой английский вариант статьи в *Politique étrangère*, № 1 (февраль 2001 г.), с. 95—108.

объемлющую систему безопасности для Южнокавказского региона[2].

Кроме того, отношения Грузии с Соединенными Штатами и с Европейским союзом строились и на других ошибочных представлениях. После распада Советского Союза Запад и Грузия усердно искали общий язык для выражения интересов каждой из сторон. В областях, связанных с гуманитарной или финансовой помощью, эти усилия частично оправдались. Однако в других важных сферах ощущался дефицит общения и взаимопонимания. Наличие дистанции, разделяющей западные страны и их грузинских визави, объясняется несколькими факторами.

Во-первых, грузинские элиты интересовались быстрой выгодой, а Запад, особенно Европейский союз (ЕС), как правило, стремился осуществлять долгосрочные устойчивые программы. При Шеварднадзе политическая и правительственная нестабильность побуждали коррумпированных чиновников получать как можно больше в кратчайшие сроки. Угроза безопасности и насилие, а также российское политическое давление в связи с чеченским конфликтом усиливали ощущение политической непредсказуемости и еще больше способствовали их действиям в узких интересах личной выгоды. В результате Западу было трудно добиваться принятия среднесрочных решений, если они не обещали грузинским чиновникам быстрой личной выгоды.

Во-вторых, и у Соединенных Штатов, и у Западной Европы отсутствует историческая память о тесном сотрудничестве с Грузией. Некоторые западные страны имели лишь непродолжительные интересы в Грузии до советской аннексии в 1921 году[3]. Это отсутствие общего исторического опыта лишает Запад и

[2] Существуют также расхождения между ЕС и США относительно политики в Грузии. В 1999 году, к примеру, ЕС решительно выступал против планов США и Всемирного банка по приватизации стратегического грузинского порта Поти. Однако в целом США и Европа стремились к координации действий и совместным издержкам на Южном Кавказе посредством сочетания двусторонних и многосторонних политических мероприятий.

[3] *S. Neil MacFarlane.* Caucasus and Central Asia: Towards a Non-Strategy. Geneva Centre for Security Policy Occasional Paper Series no. 37 (Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2002), http://www.gcsp.ch/e/publications/Occ-papers/2002/37-MacFarlane.pdf; *Musa Gasimli.* The Role of the United States in the South Caucasus 1917-1918. — *Caspian Crossroads Magazine*, vol. 6, no. 3 (2003), http://www.usazerbaijancouncil.org/caspiancrossroads/current.html#4.

Грузию общих исторических ориентиров для сегодняшней политики. Помимо этого, существуют трудности, вызванные сложностью процесса принятия решений в западных странах и международных организациях. Это особенно касается ЕС. Грузины, привыкшие к централизованной политике советской системы и незнакомые с длительным процессом европейской интеграции, озадачены и разочарованы тем, как решаются (или не решаются) вопросы внутри ЕС.

В-третьих, в Грузии весьма слабо развит принцип верховенства закона. Гораздо более важную роль по сравнению с официальными юридическими процедурами играют традиции и неофициальные порядки. Это создало проблемы с повседневным исполнением проектов иностранной помощи и другими формами сотрудничества с западными партнерами. Правительство Саакашвили занимается этой проблемой, но легко и быстро ее не устранить. Тем не менее приход во власть молодого поколения грузинских лидеров, получивших образование за границей и в большей степени подверженных влиянию западной приверженности правовому государству, может изменить методы работы. Однако сохраняются различия между риторикой, которую эти новые элиты используют для Запада и внутри страны. Сам Саакашвили, к примеру, использует гораздо более националистическую и популистскую лексику, обращаясь к аудитории дома, чем в выступлениях перед международной аудиторией[4].

В-четвертых, непонимание между Грузией и Западом усугубилось в результате чрезмерности ожиданий с обеих сторон. Говоря кавказским партнерам о том, что Южный Кавказ является одним из ключевых геополитических регионов, Запад подпитывал нереальные надежды Грузии на западную политическую и военную помощь. В результате военных поражений в Южной Осетии и Абхазии грузинское руководство стало рассчитывать на западные державы в решении проблем внутренней безопасности, которые оно не в состоянии было решить самостоятельно. Стало ясно, что при своих внутренних конфликтах и некон-

[4] Например, по проблеме Абхазии президент Саакашвили, выступая на английском языке перед иностранной аудиторией, неоднократно заявлял, что не будет применять силу для возвращения отделившейся республики. Однако в своих выступлениях на грузинском языке он говорил об этой проблеме гораздо более агрессивно, вызывая сомнения в своей приверженности мирному решению абхазского вопроса.

тролируемых территориях Грузия не готова к вступлению в НАТО. Но НАТО не склонно уточнять, каковы долгосрочные перспективы членства Грузии в организации, несмотря на официальное обращение Грузии к НАТО в 2002 году о вступлении в его члены, хотя утвержденный НАТО осенью 2004 года План действий по индивидуальному партнерству (ПДИП) призван служить для нее поощрительным сигналом.

ЕС, со своей стороны, никогда не предлагал Грузии стать своим членом и до смены режима в ноябре 2003 года даже не хотел рассматривать Грузию как объект своей политики "нового добрососедства"[5]. Однако членство в ЕС служит главным побудительным мотивом, которым располагает Брюссель для стимулирования институциональных реформ в Грузии. ЕС в рамках своей стратегии добрососедства предлагает перспективы более тесного сотрудничества со странами, которые проводят политику, отвечающую целям союза. Однако сомнительно, могут ли такие неконкретизированные перспективы побудить грузинские элиты к проведению непопулярных реформ.

Соединенные Штаты возбудили в Грузии грандиозные надежды, оказав поддержку энергетическим проектам, но нет гарантий, что нефтяные и газовые проекты дадут значительный толчок экономическому росту Грузии. Они не станут привлекательными для новых иностранных инвестиций до тех пор, пока не будут созданы соответствующие условия, то есть проведена законодательная и экономическая реформа и урегулированы внутренние конфликты. Вашингтон постоянно подчеркивает значение Грузии в регионе и встает на ее сторону (по крайней мере, теоретически) всякий раз, когда Россия берет повелительный тон. В то же время Соединенные Штаты регулярно призывают Грузию проявлять больше гибкости в отношениях с Россией. С точки зрения американцев, Грузия будет неизменно зависеть от России во многих областях, и у нее нет иного выбора, кроме временного соглашения со своим сильным соседом. Короче говоря, грузинские лидеры, видимо, полагают, что главный интерес Запада состоит в удовлетворении стремления Грузии

[5] Эта политическая программа ЕС была разработана в 2003 году с целью включения в нее всех стран, географически граничащих с расширенным Европейским союзом (за исключением Турции и Балканских стран, которые уже являются кандидатами в члены Европейского союза и поэтому входят в существующую политическую программу ЕС).

стать частью евроатлантического сообщества, в то время как на самом деле главный приоритет для Запада в отношении Грузии состоит в том, чтобы она навела порядок у себя в доме, а в сотрудничестве с Россией и другими своими соседями нашла надежные решения своих внутренних проблем и проблем своего региона.

В течение 1990-х годов западная политика безопасности в Грузии стала концентрироваться вокруг трех главных задач: обеспечение энергоснабжения, достижение региональной стабильности и интеграции посредством разрешения местных конфликтов, а также укрепление Грузинского государства. Эти стратегические цели тесно связаны между собой. Все они рассматриваются на многосторонних и двусторонних форумах, итогом которых становятся конкретные предложения по урегулированию проблем грузинской безопасности в области энергетической независимости, разрешения конфликтов, региональной интеграции и государственной реформы[6]. В этой главе мы проанализируем значение каждой из этих задач для западной политики безопасности в Грузии.

ЗАПАДНЫЕ ПАРТНЕРЫ ГРУЗИИ

Главными "западными партнерами" Грузии можно считать ЕС и Соединенные Штаты. Никому из них, однако, не удалось выработать последовательную, всеобъемлющую политику в отношении Грузии. Политика — результат работы целого ряда субъектов, учреждений и государств. Это объясняет, почему Грузия воспринимает некоторые из их решений как запутанные и несогласованные[7].

---

[6] *Stephen J. Blank.* U.S. Military Engagement with Transcaucasia and Central Asia (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2000), http://www/carlisle.army.mil/pdffiles/PubID=113/.

[7] *Jan Zielonka.* Transatlantic Relations: Beyond the CFSP, in *Hall Gardner and Radoslava Stefanova, eds.* Russia and China: The Risks of Uncoordinated Transatlantic Strategies (Aldershot, UK: Ashgate, 2001), pp. 63-80. О политике Запада в Южнокавказском регионе см. *S. Neil MacFarlane.* Western Engagement in the Caucasus and Central Asia (London: Royal Institute of International Affairs, 1999); о политике Запада в отношении конфликта в Абхазии см. *Бруно Коппитерс.* Политика Запада в области безопасности и грузино-абхазский конфликт//*Бруно Коппитерс, Давид Дарчиашвили, Нателла Акаба (ред.).* Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии. М.: Весь Мир, 1999. С. 18—71, также по адресу: http://poli.vub.ac.be.

Внешняя политика ЕС зависит от взаимовлияний внутри так называемого институционального треугольника — Совета, Комиссии и Парламента. Роль Совета обуславливается политическим сотрудничеством между государствами-членами, когда они пытаются выработать общую межправительственную внешнюю политику. Некоторые из государств-членов особенно избегают слишком углубляться в проблемы Южного Кавказа[8]. Комиссия, которая часто более благосклонно настроена по отношению к действительно общей политике, не может выходить за рамки разрешенного Советом. Однако это не мешает ей иногда выступать со смелыми внешнеполитическими инициативами[9]. Что касается Европейского парламента, то он порой поддается лоббированию, например влиянию армянского лобби, но обычно поддерживает более существенное участие ЕС на Южном Кавказе и пытается подталкивать к нему Совет, несмотря на отсутствие у европейской общественности интереса к этому району на периферии Европы. В представлении большинства европейцев Южный Кавказ — далекая, скрытая за горами территория, а в фигуральном смысле — за горами проблем[10]. Пока что ЕС был довольно слабым актером на Южном Кавказе, предоставляя отдельным государствам-членам, таким как Соединенное Королевство, Франция и Германия, брать инициативу на себя[11].

---

[8] Европейцы высказывают разные точки зрения в отношении Кавказа. Одни делают упор на российском и советском наследии, другие — на этнолингвистических факторах; одни считают Кавказ частью Европы, другие предпочитают включать его в широкий регион Каспийского бассейна. Подробнее эти подходы рассматриваются в: *Damien Helly.* The Role of the EU in the Security of the South Caucasus: A Compromised Specificity? — *Connections*, vol. 1, no. 3 (July 2002), pp. 67-76; http://pfpconsortium.org/parser.cgi?file=/info-pages/pubs_en.htm.

[9] О роли ЕС на международной арене и о внешнеполитической компетенции Комиссии см., в частности, *Charlotte Bretherton and John Vogler.* The European Union as a Global Actor (London: Routledge, 1999).

[10] Пока остается нерешенным вопрос о вступлении в ЕС Турции, Южный Кавказ не будет иметь для него приоритетного значения. Но, когда Турция станет членом ЕС, он будет граничить непосредственно с Южным Кавказом. См. *Christopher Hill.* The Geopolitical Implications of Enlargement. EUI Working Paper no. 30 (Florence: European University Institute, 2000).

[11] *Dov Lynch, ed.* The South Caucasus: A Challenge for the EU. Chaillot Papers no. 65 (Paris: Institute for Security Studies, European Union, December

При принятии политических решений в США Государственный департамент с его многочисленными управлениями, Белый дом и Совет национальной безопасности, а также министерство обороны имеют каждый свою особую точку зрения на Южный Кавказ, при этом Конгресс под влиянием нефтяных и этнических лобби часто пробивает еще и другие решения. Сменявшие друг друга президентские администрации США разрабатывали собственные приоритеты[12]. До конца 1990-х годов политика США была особенно невнятной в связи с институциональной путаницей и отсутствием согласованности в процессе принятия решений. Только к концу второго президентского срока Билла Клинтона появилась "каспийская политика". Помимо этого, в результате террористических актов 11 сентября 2001 года существенно изменились важные аспекты внешней политики США. Грузия теперь рассматривается как часть "Большого Ближнего Востока" — главного района потенциальной террористической угрозы. Роль Грузии как двери в Центральную Азию увеличилась в связи с войной в Афганистане и Ираке. Территории вне закона внутри Грузии стали вызывать реальное беспокойство, поскольку и европейцы, и американцы видят в них пристанище для террористов. Решать вопрос этой террористической угрозы было необходимо в рамках общей государственной реформы в Грузии.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Начиная с администрации Клинтона, подход Вашингтона к разработке и транспортировке каспийской нефти и газа определялся больше геополитическими, чем коммерческими соображе-

2003), http://www.iss-eu.org/public/content/chaile.html. Германия и небольшие страны — члены ЕС более активно выступают за общую политику ЕС, чем Соединенное Королевство и Франция (которая наряду с Россией и США входит в так называемую Минскую группу, выполняющую роль посредника в конфликте в Нагорном Карабахе).

[12] *Hill.* A Not-So-Grand Strategy. См. также *Simon Serfaty.* Les Etats-Unis, l'Europe et la France. — *Revue française de géoéconomie*, no. 7 (1998), pp. 125-143 и *Michael Brenner.* La diplomatie américaine et la sécurité en Europe. — *Le Trimestre du Monde*, vol. 30 (1993), pp. 57-69.

ниями[13]. Во второй половине 1990-х годов Соединенные Штаты по инициативе Совета национальной безопасности поддержали идею строительства нефтепровода Азербайджан — Грузия — Турция, оказав этому маршруту предпочтение по сравнению с другими вариантами по двум причинам: во-первых, из-за желания обойти российскую территорию для снижения влияния Москвы на ее южных соседей и, во-вторых, поскольку Вашингтон намеревался помешать Ирану получать выгоду от транзита каспийских энергоресурсов[14]. Помимо этих двух целей, представители США исходили из предположения, что нефтепровод Баку — Тбилиси — Джейхан (БТД) будет содействовать стабилизации в регионе за счет сокращения, а не возбуждения конфликтов. Проект строительства нефтепровода также предполагался как своего рода компенсация Турции от США за ее роль в войне в Персидском заливе в 1991 году и возмещение доходов, которых она в результате этой войны лишилась[15]. Кроме того, администрация Клинтона обосновывала эту идею, ссылаясь на общую необходимость диверсификации поставок энергоносителей в США, даже при том, что запасы каспийской нефти составляют менее 5 процентов мировых запасов.

Продвижение проекта БТД шло нелегко. Многие крупные нефтяные компании первоначально возражали против каспийского маршрута, утверждая, что наиболее экономически эффективным вариантом была бы прокладка нефтепровода через Иран или Россию[16]. "Эксон Мобил" — ведущая американская компа-

[13] Как отмечает Эми Джеффи, каспийская политика Клинтона существовала с 1994 года, но ее значение было усилено направлением в регион в 1998 году специального посланника. См. *Amy Jaffe.* U.S. Policy towards the Caspian: Can the Wish-list be Realized? in *Gennady Chufrin, ed.* The Security of the Caspian Sea Region (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 136-150.

[14] *Hill.* A Not-So-Grand Strategy. Хилл поясняет: "К августу 1996 года, с принятием Закона о санкциях против Ирана и Ливии, предусматривающего наложение штрафов на основных международных инвесторов и нефтегазовую промышленность Ирана, США твердо перешли к политике изоляции Ирана в Персидском заливе и других районах, в том числе на Кавказе. В результате в 1995—1996 годах аналитики [Совета национальной безопасности] стали авторами политики США по строительству множественных нефтепроводов для экспорта каспийской нефти, соединяющих Кавказ и Центральную Азию с мировыми рынками и сводящих к минимуму ответвления в Иран".

[15] *Hill.* A Not-So-Grand Strategy.

[16] *Jaffe.* U.S. Policy towards the Caspian.

ния в Азербайджане и Казахстане — так и не присоединилась к проекту. Даже BP, впоследствии ставшая главной движущей силой проекта БТД, долго сопротивлялась ему, но в конце концов поддалась значительному давлению со стороны США. Еще в 2000 году BP все еще выступала за удвоение мощности трубопровода Баку — Супса от своего месторождения Чирак вместо строительства БТД[17].

Не был этот проект и оптимальным решением для многих стран ЕС. Что касается новых членов ЕС, то для них представлялось логичнее ввозить каспийскую нефть непосредственно от Черного моря через Румынию, Болгарию или Грецию в Юго-Восточной Европе, чем через Турцию и Средиземноморье. Но из-за отсутствия единой энергетической политики у ЕС Брюсселю было трудно влиять на конечный результат. Поскольку некоторые страны ЕС (такие, как Великобритания, Франция и Италия) вместе со своими национальными нефтяными компаниями (BP, TotalFinaElf и ENI, соответственно) должны были выиграть от проекта БТД и других инвестиций в Каспий, они не имели особых причин поддерживать общий подход к энергетической геополитике[18]. Такая политика открыла бы их европейским конкурентам новые возможности в регионе. Из европейских государств Великобритания в конце концов стала, несмотря на первоначальные колебания BP, больше всех поддерживать маршрут БТД, невзирая на кампанию британских неправительственных организаций (НПО), выступивших против проекта.

Руководство Азербайджана, Грузии и Турции активно поддержало проект БТД в то время, когда большинство в международных деловых кругах считало его коммерчески несостоятельным. Президент Азербайджана Гейдар Алиев и нефтяной консорциум "Азербайджанская международная операционная компания" (АМОК) оказали содействие, сумев привлечь к участию в проекте видных представителей нефтяной отрасли США из Американо-азербайджанской торговой палаты. Президент Турции Сулейман Демирель утверждал, что БТД благотворно

---

[17] *Jaffe.* U.S. Policy towards the Caspian.

[18] Интересы других стран ЕС, имеющих дипломатические представительства в Грузии и на Южном Кавказе, но не имеющих крупных нефтяных компаний, таких как Германия и Греция, были в меньшей степени подвержены влиянию нефтяных деловых кругов.

повлияет на экологическую ситуацию в Турции за счет того, что пойдет в обход опасно перегруженного Босфорского пролива, а президент Грузии Эдуард Шеварднадзе настаивал на том, что благодаря проекту БТД Грузия станет играть роль энергетического моста в регионе.

Государственные интересы США и европейских стран на Южном Кавказе связаны с коммерческими интересами крупных нефтяных компаний, входящих в основные каспийские энергетические консорциумы. Для обеспечения своих инвестиций в Каспийском бассейне эти компании нашли союзников среди геополитических стратегов в США, поддерживающих весомое присутствие США среди соседей России[19]. Бывшие высокопоставленные чиновники, такие как Збигнев Бжезинский, Брент Скоукрофт, Джон Сунуну, Джеймс Бейкер и Ричард Чейни (когда он возглавлял компанию "Халлибертон"), посетили Баку и регион Каспийского моря, лоббируя интересы нефтяных компаний[20].

Поскольку Россия (небезосновательно) видела в проекте БТД попытку противостоять ее влиянию и исключить ее из энергетического рынка в Азербайджане и Грузии, она так и не смягчила своего отношения к проекту, даже когда российская нефтяная компания "Лукойл" дала принципиальное согласие на участие в нем. Однако участие "Лукойла" продлилось лишь до 2002 года, когда по неясным до сих пор причинам компания вышла из проекта.

Проект БТД вызвал резкую критику и со стороны самых разных западных и грузинских НПО, обеспокоенных его возможными экологическими последствиями[21] . Разработчикам проекта пришлось столкнуться с открытым протестом в самой Грузии в связи с риском, который первоначальный план прокладки трубопровода представлял для заповедника Боржоми и его минеральной воды. Кампания протеста против БТД продолжалась вплоть до 2004 года, но шла на убыль.

---

[19] *Jaffe.* U.S. Policy towards the Caspian.

[20] *Svante E. Cornell.* Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus (Richmond, UK: Curzon, 2001), p. 373.

[21] О критике проекта Баку—Тбилиси—Джейхан со стороны НПО см. the United Kingdom Parliament, House of Commons, Session 2002-03, *International Development Committee Publications, International Development — Written Evidence, Annex 1*, November 6, 2003, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmintdev/1266/1266we15/htm. О кампании Баку—Джейхан см. http://www.bakuceyhan.org.uk.

Без поддержки Вашингтона трубопровод БТД, возможно, так и не был бы построен. Компании, участвующие в проекте, нуждались во вмешательстве США, чтобы заручиться поддержкой местных властей и получить средства от международных финансовых учреждений. При содействии США Международная финансовая корпорация (МФК) — ответвление Всемирного банка, работающее с частным сектором, — в ноябре 2003 года дала согласие на участие в проекте БТД[22]. Первоначальные разногласия по вопросам трубопровода между США, с одной стороны, и европейскими странами — с другой, постепенно сглаживались, и к 2004 году БТД в основном приобрел реальные очертания. В настоящее время ожидается, что трубопровод вступит в действие в 2005 году и начнет работать на полную мощность в 2010 году, когда транспортировку нефти планируется довести до миллиона баррелей в день[23].

Несмотря на отсутствие общей политики энергетической безопасности, в ЕС всегда понимали, что Грузия станет ключевой транзитной территорией для поставки нефти и газа в Европу, и поэтому включили ее в свою черноморскую стратегию 1997 году, один из компонентов которой подчеркивал необходимость соединения трансъевропейских сетей с кавказской инфраструктурой. В изданной Комиссией в 2001 году "Зеленой книге", посвященной безопасности энергообеспечения, где подчеркивалось значение поиска альтернативных источников энергии, эта цель получила новое подтверждение[24]. ЕС также

[22] "Инвестиции МФК в трубопровод БТД состоят из займа в сумме до 125 млн. долл. США из своих средств и займа в 125 млн. долл. США в порядке коммерческого синдицирования. Общая стоимость проекта БТД составляет примерно 3,6 млрд. долл. США". См. http://www.ifc.org/btc.

[23] См. http://www.caspiandevelopmentandexport.com/ASP/BTC.asp.

[24] Сообщение Европейской комиссии *Regional Cooperation in the Black Sea Area: State of Play, Perspectives for EU Action Encouraging Its Further Development*, November 14, 1997. О черноморском проекте Петра см. www.bspetra.org. Главными достижениями черноморской политики Европейской комиссии, направленной на оказание помощи в подготовке будущего расширения ЕС, были создание транспортных сетей вокруг Черного моря и усиливающаяся экономическая интеграция прибрежных государств, не входящих в структуру ЕС. Однако черноморская стратегия так и не приобрела приоритетного значения для ЕС. См. также "Зеленую книгу" Европейской комиссии *Toward a European Strategy for the Security of Energy Supply* (2001), http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/lpi_lv_enl.html. Этот документ был принят Европейской комиссией 29 ноября 2000 года.

больше заинтересовался проектами экспорта азербайджанского газа в Юго-Восточную Европу через Грузию. Турция была выбрана в качестве конечного пункта трубопровода Баку — Тбилиси — Эрзерум, предназначенного для транспортировки газа через Грецию в страны ЕС, строительство которого планируется завершить в 2006 году[25].

"Нерешительность" государств—членов ЕС в области энергетической, а также внешней политики и далее уравновешивалась, по крайней мере до 1999 года, попытками Европейской комиссии сформировать коллективный подход в вопросах транспорта и энергетики[26]. Пока разрабатывались маршруты экспорта и планировалось строительство трубопроводов на Южном Кавказе, Европейская комиссия начала осуществлять собственную инициативу. Она привела в действие альтернативную, временную систему железнодорожной транспортировки нефти между Азербайджаном и Грузией через транспортный коридор Европа—Кавказ—Азия (ТРАСЕКА)[27]. Посредством многостороннего технического соглашения эта система соединяет европейские транспортные сети с Центральной Азией и Кавказом для вывоза излишков каспийской нефти, которая еще не перекачивается по трубопроводам. Одновременно с этим ЕС стремился обеспечить регион коллективной нормативной базой для сотрудничества в области нефтяной и газовой инфраструктуры в рамках Межгосударственной программы транспортировки нефти и газа в Европу (ИНОГЕЙТ).

Интерес западных стран к линиям транспортировки энергоносителей вынудил их к более активному поиску путей ослабления региональных конфликтов на Кавказе. Пограничный контроль, транспортная инфраструктура, надежная система сбора

---

[25] *Jean-Christophe Peuch.* Smell of Russian Gas Hangs over Georgian Election Campaign. — *RFE/RL*, June 14, 2003, http://www.rferl.org/features/2003/06/13062003144514.asp.

[26] *Peter Bachrach and Morton S. Baratz.* Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. — *American Political Science Review*, vol. 57, no. 3 (1963), pp. 632-642. Эта концепция использовалась в: *Damien Helly.* L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud. Ph.D. diss., Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2003.

[27] О ТРАСЕКА см. *Damien Helly.* Un corridor de transport Asie-Europe: Traceca, l'Union européenne et sa Route de la Soie. — *Courrier des Pays de l'Est*, no. 1019 (2001), pp. 52-64.

налогов, эффективность правоохранительных органов решительно необходимы не только в Грузии, но и во всем регионе, поскольку Грузия остается главной транзитной территорией. Это транспортный узел, через который товары из Армении и Азербайджана доходят до рынков Турции, России, Ирана и остального мира. Таким образом, возникла взаимозависимость между энергетической безопасностью и стабильностью и урегулированием конфликтов на Кавказе, какими бы трудными ни были эти задачи. Неслучайно увязка между нефтью и нагорно-карабахским конфликтом вышла на первое место в повестке дня США во второй половине 1990-х годов — примерно в то же время, когда администрация Клинтона взялась за проект БТД.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ

Достижения Грузии в разрешении конфликтов неутешительны: ни абхазский, ни южно-осетинский конфликт преодолеть не удалось; происходило даже резкое ухудшение ситуации на местах, вылившееся в кризисы 1998 и 2004 годов. Соединенные Штаты и Европа были по большому счету не в состоянии предотвратить возобновление этих кризисов. Их участие в мирном процессе не принесло успеха из-за разногласий с другими посредниками, в частности с Россией. Грузия стала ареной соперничества между Россией и Соединенными Штатами, где, по существу, продолжается холодная война по принципу "ни войны, ни мира" с замороженным статус-кво. Непризнанные республики срывают попытки посредничества благодаря прямой поддержке Москвы.

Южный Кавказ непрерывно находится в ситуации нестабильности с момента распада Советского Союза, угрожая распространить ее на Европу и Ближний Восток[28]. Для защиты энергетических интересов Европы необходима стабилизация в транспортном коридоре, проходящем через Азербайджан и

[28] О геополитическом значении Южного Кавказа см. *Ronald D. Asmus and Kenneth M. Pollack.* The New Transatlantic Project: A Response to Robert Kagan. — *Policy Review*, no. 115 (2002), pp. 3-18, http://www.policyreview.org/OCT02/asmus.html; *Бруно Коппитерс (рег.).* Спорные границы на Кавказе. М.: Весь Мир, 1996, также по адресу: http://poli.vub.ac.be и *Edmund Herzig.* The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan, and Georgia (London Royal Institute of International Affairs, 1999).

Грузию[29]. "Европа, — отмечает один из обозревателей, — не может быть в полной безопасности, если Кавказ останется вне [рамок системы] европейской безопасности"[30]. Поскольку безопасность на Южном Кавказе затрагивает широкий комплекс проблем и многие государства, решения могут быть найдены только на многосторонней основе, не в последнюю очередь потому, что только коллективные решения способны дать практические результаты. Иначе государства, которые будут либо маргинализированы, либо исключены из процесса, неизбежно создадут помехи. Конкуренция на поприще посредничества может легко завести в тупик. Россия возражала против ряда западных мирных инициатив по Нагорному Карабаху и Абхазии точно так же, как Запад возражал против попыток России выступить единственным посредником в неурегулированных конфликтах в Грузии.

Кавказская региональная стабильность и внутренняя стабильность в каждом из государств Южного Кавказа зависят от того, насколько местные и внешние участники справятся с проблемами комплекса безопасности, в котором каждый элемент зависит от всех других элементов[31]. Таким образом, безопасность Грузии напрямую зависит от ее отношений с соседями, особенно с Россией, поэтому у Запада нет иного выбора, кроме как учитывать в своих отношениях с Грузией исторический, географический, военный и экономический вес России. Для Запада решать проблему Грузии означает не только выступать посредником между враждующими сторонами, но и договариваться с Россией, Турцией и Ираном, каждого из которых непосредственно затрагивают итоги разрешения конфликтов в Грузии. Необходимо также учитывать многостороннюю структуру безопасности — Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружество Независимых Государств (СНГ), Организацию североатлантического договора (НАТО). Грузия

[29] *William E. Odom.* U.S. Policy toward Central Asia and the South Caucasus. — *Caspian Crossroads Magazine*, vol. 3, no. 1 (1997); *Graham Fuller.* Geopolitical Dynamics of the Caspian Region. — *Caspian Crossroads Magazine*, vol. 3, no. 2 (1997), http://www.usazerbaijancouncil.org/caspiancrossroads/archive/archive.htm.

[30] *Blank.* U.S. Military Engagement with Transcaucasia and Central Asia, p. 8.

[31] *Cornell.* Small Nations and Great Powers.

соседствует со всеми черноморскими прибрежными государствами, а все три кавказских государства являются полноправными членами Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС)[32].

Однако многосторонний характер не является самой важной характеристикой политики безопасности в регионе, а внешние силы иногда вступают в противоречие на Южном Кавказе. Например, ввиду расширения НАТО и Европейского союза некоторые западные аналитики утверждают, что три южнокавказских государства должны рассматриваться как "непосредственные соседи Запада", а не "ближнее зарубежье" Москвы[33]. Между тем российские консервативные круги убеждены, что положение Москвы может спасти только военная мощь и возрождение прежнего имперского пространства, включающего и Южный Кавказ. Таким образом, Грузии выпала сомнительная привилегия быть одной из немногих стран в мире, ставших ареной прямого соперничества Запада и России.

Неурегулированные внутренние конфликты в Абхазии и Южной Осетии серьезно тормозят политическое и экономическое развитие Грузии и одновременно представляют угрозу ее стабильности. Организованная преступность и теневая экономика процветают на отделившихся территориях, распространяются по стране, наносят ущерб внутренней и внешней государственной безопасности. Эти конфликты создают напряженность в отношениях Грузии и России, вынуждают к переселению сотни тысяч человек, травмируют все население, приводят к противостоянию между местными общинами. Безопасность Грузии немыслима без разрешения этих конфликтов.

---

[32] Армения, несмотря на то что не имеет выхода к морю, также является одним из 11 членов ОЧЭС, принадлежность к которой определяется по региональному, а не строго географическому признаку. Подробнее об этой организации см. главу Томаса де Ваала в настоящем сборнике.

[33] Этот аргумент новой холодной войны был выдвинут такими видными американскими политиками, как Збигнев Бжезинский и Брюс Джексон. См. также *Vladimir Socor.* Better For All than Alexander the Great. — *The Wall Street Journal Europe*, January 10, 2003. Он пишет: "НАТО теперь получило запад черноморского побережья в Румынии и Болгарии, таким образом закрепив связь с южным — турецким — побережьем. Со стороны восточного — балканского — побережья альянс удачно расположен в непосредственной близости к Грузии и богатому энергоресурсами бассейну Каспийского моря, которые стали новыми соседями Запада".

Многие дипломатические инициативы были предложены по урегулированию абхазского конфликта, где последствия войны были самыми жестокими. В этом процессе все затронутые внешние и внутренние силы пришли к выводу, что для поиска решения необходим многосторонний подход с учетом всех взаимозависимостей данной проблемы. Организацией, в рамках которой может сформироваться такой многосторонний подход, является ООН.

В отношении Абхазии участие ООН проявлялось в самых разных формах — от "мягких мер" (таких, как первая ознакомительная поездка в 1992 году) до функций военного наблюдателя, которые выполняла Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии (МООННГ), учрежденная в августе 1993 году для осуществления контроля за соблюдением соглашения о прекращении огня, достигнутого между Грузией и Абхазией в июле 1993 года[34]. До 1994 года Запад считался с позицией России в регионе, стремясь избежать напряженности из-за проникновения западного влияния. По этой причине ООН учредил в Грузии только наблюдательную миссию (МООННГ), а не полноценную миротворческую операцию[35].

В МООННГ входит примерно 100 военных наблюдателей в Абхазии, главная обязанность которых состоит в контроле и проверке соблюдения сторонами Соглашения о прекращении огня и разъединении сил, подписанного 14 мая 1994 года в Мос-

[34] 27 июля 1993 года правительство Грузии и власти Абхазии подписали в Гудауте соглашение о прекращении огня. Военные наблюдатели ООН с самого начала стали осуществлять контроль за его соблюдением. Однако соглашение было нарушено в сентябре 1993 года, когда абхазы атаковали Очамчиру и Сухуми. Новое соглашение о прекращении огня было подписано в 1994 году в Москве. Стороны договорились о размещении миротворческих сил СНГ, при этом МООННГ осуществляла контроль за соблюдением условий соглашения и наблюдала за действиями сил СНГ. Подробнее см. *Оливье Пэ и Эрик Ремакль.* Политика ООН и СБСЕ в Закавказье// *Бруно Коппитерс (peg.)*. Спорные границы на Кавказе. С. 118—128. См. также *Rick Fawn and Sally N. Cummings.* Interests over Norms in Western Policy toward the Caucasus: How Abkhazia Is No One's Kosovo. — *European Security*, vol. 10, no. 3 (autumn 2001), pp. 84-108.

[35] *С. Нил Макфарлейн.* Роль ООН//*Джонатан Коэн (peg.)*. Проблема суверенитета. *Accord,* выпуск 7. Консилиэйшн Рисорсиз. Лондон, 1999 — М.: Глобус, 2000. С. 44, также по адресу: http://www.c-r.org/accord/geor-ab/a7russn/index.shtml и *Pierre Binette.* La crise en Abkhazie, acteurs et dynamique. — *Revue Etudes Internationales*, vol. 29, no. 4 (1998), pp. 831-865.

кве[36]. Их мандат включает: 1) наблюдение за "зоной безопасности" (где не допускается военное присутствие") и "запретной зоной" (где запрещено размещение тяжелых вооружений) по обеим сторонам линии прекращения огня вдоль реки Ингури; 2) патрулирование Кодорского ущелья[37]; 3) наблюдение за действиями миротворческих сил Содружества Независимых Государств (СНГ) в рамках выполнения Московского соглашения[38]. МООННГ также отвечает за поддержание тесных контактов с обеими сторонами конфликта, взаимодействует с миротворцами СНГ и своим присутствием в районе содействует созданию условий для безопасного и организованного возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Военные специалисты МООННГ, которые в большинстве своем представлены гражданами европейских стран, невооружены, их позиции в политическом и физическом плане весьма эфемерны[39]. Например, МООННГ была вынуждена приостановить свои операции по наблюдению в верхней части Кодорского ущелья после инцидента с захватом заложников в июне 2003 года.

В целях достижения всеобъемлющего политического урегулирования МООННГ разработала комплексный многосторонний механизм мирных переговоров, который часто называют Женевским мирным процессом[40]. Женевский процесс возглавляется ООН. Считается, что Россия должна выступать в роли содействующей стороны — статус неопределенный, но явно предполагающий, что Россия окажет содействие в достижении полномасштабного урегулирования. ОБСЕ и Группа друзей Генерального секретаря, куда входят Соединенные Штаты, Германия, Соединенное Королевство, Франция и Россия, имеют в этом процессе статус наблюдателя. Повестка дня Женевских переговоров включает самые разные вопросы — от политических до гуманитарных, в том числе проблемы безопасности и экономические вопросы. В 1997 году в рамках расширенного Женевско-

[36] См. веб-сайт МООННГ по адресу: http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unomig/.

[37] Кодорское ущелье — отдаленный горный район Абхазии. Верхняя часть Кодорского ущелья находится под контролем Грузии.

[38] См. http://www.unomig.org.

[39] *Fawn and Cummings.* Interests over Norms in Western Policy toward the Caucasus, pp. 84-108.

[40] Первый раунд переговоров между сторонами был проведен в Женеве в ноябре—декабре 1993 года.

го процесса был создан более сложный механизм, в котором участвует Координационный совет и три его рабочие группы по конкретным направлениям. В его задачи входит недопущение возобновления военных действий, возвращение беженцев и ВПЛ, а также экономические вопросы. В то же время ООН организовала форум по мерам укрепления доверия в целях углубления двусторонних контактов неформального характера[41]. В 1993—1997 годах специальный посланник Генерального секретаря ООН регулярно посещал Грузию и Абхазию, однако не присутствовал в зоне конфликта постоянно. Специальный представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, назначенный в июле 1997 года, в настоящее время председательствует в Женевском процессе и возглавляет МООННГ.

Нижеперечисленные страны — Соединенные Штаты, Германия, Россия, Великобритания и Франция — стали членами Группы друзей Генерального секретаря ООН по Грузии, которая первоначально возникла как инициатива Франции, призванная активизировать вялотекущий процесс урегулирования и создать противовес доминированию России в процессе примирения Грузии и Абхазии. Группа друзей связана с миротворческой операцией ООН и возглавляемого ООН Женевского процесса. Абхазы воспринимают ее как предвзятую, преследующую экономические и геостратегические интересы западных держав, несмотря на то что Россия также входит в эту группу[42]. Это представление не лишено оснований. Франция, в частности, никогда не скрывала своей прогрузинской позиции и не раз доводила это непосредственно до сведения абхазов. Соединенное Королевство и Германия играют более тонко, с одной стороны, активно участвуя в Группе друзей, а с другой — финансируя деятельность НПО по разрешению конфликта[43].

---

[41] В рамках мер по укреплению доверия было организовано три встречи на высоком уровне: в Афинах (октябрь 1998 г.), Стамбуле (июнь 1999 г.) и Ялте (март 2001 г.).

[42] *Fawn and Cummings.* Interests over Norms in Western Policy toward the Caucasus, p. 94.

[43] Грузия представляла для Германии приоритетное значение со времени распада Советского Союза. В эпоху Шеварднадзе и дипломатическая деятельность, и финансовая помощь со стороны Германии осуществлялись на весьма высоком уровне по сравнению с ее участием в других районах постсоветского пространства. Подробнее см. *Helly.* Un corridor de transport Asie-Europe.

Совместное присутствие МООННГ и российских миротворческих сил в Абхазии содействовало общей стабильности и привело к спонтанному возвращению ВПЛ в населенный грузинами Гальский район. В начале 1998 года, по оценке Верховного комиссара ООН по делам беженцев (ВКБ), в Гальский район возвратилось не менее 50 тысяч человек. В связи с таким притоком ВПЛ международное сообщество увеличило гуманитарную помощь Абхазии, особенно на восстановление школ и жилых домов. Однако в мае 1998 года, после того как абхазская милиция начала широкомасштабную операцию по вытеснению грузинских незаконных вооруженных формирований, военные действия возобновились и вызвали новое массовое бегство 30—40 тысяч местных жителей. В течение пяти дней все, чего достигли благодаря иностранной помощи в несколько миллионов долларов, было утрачено. В связи с этим трагическим и дорогостоящим инцидентом международные доноры стали воздерживаться от возобновления помощи Абхазии. Эти события со всей очевидностью показали необходимость регулирования процесса возвращения беженцев в Абхазию. Фактически к осени 1998 года обе стороны при посредничестве ООН подготовили проект документа, посвященного этому вопросу, а также мерам по оказанию помощи в восстановлении экономики Гальского района, однако грузинский и абхазский лидеры — Эдуард Шеварднадзе и Владислав Ардзинба — так и не встретились для его подписания[44].

Некоторые грузинские политики и должностные лица продолжали поддерживать партизанские группы, действовавшие в Абхазии, в то время как правительство Шеварднадзе добивалось поддержки Запада с целью осуществления "боснийской модели", то есть принудительного введения в силу международным сообществом конституционного соглашения в Боснии в 1995 году. Он также просил о преобразовании операции по поддержанию мира в Абхазии в "миротворческую операцию" в надежде на более твердые гарантии безопасного возвращения ВПЛ[45]. Несколько лет спустя, вслед за воздушными ударами НАТО по Югославии в 1999 году, в период косовского кризиса, официальные лица в Тбилиси будировали идею применения "косовской модели" в

[44] *Макфарлейн.* Указ. соч. С. 49.

[45] *Liana Kvarchelia.* An Abkhaz Perspective. — *Accord*, issue 7 (September 1999), p. 31, http://www.c-r.org/accord/geor-ab/accord7/unrole.shtml.

Грузии, вспоминая об "этнических чистках" грузинского населения в Абхазии, с целью принудительного решения конфликта. В ответ на это Соединенные Штаты дали понять, что повторения "косовского сценария" на Южном Кавказе не будет.

В мае 1998 года кризис в Абхазии продемонстрировал несовершенство существующих механизмов предотвращения взрывов насилия. Вместо обсуждения путей всеобъемлющего урегулирования конфликта Координационный совет и его субструктуры ограничились узкими вопросами недопущения возобновления военных действий, обмена заложников и усиления мер безопасности для возвращающегося домой населения[46]. В 1999 году специальный представитель ООН Ливиу Бота принимал меры по возобновлению политических переговоров на новой основе. В 2001 году, после консультаций с Группой друзей, преемник Боты германский дипломат Дитер Боден разработал "Основные принципы распределения полномочий между Тбилиси и Сухуми" — предложение, получившее название "Документ Бодена". Он появился в итоге переговоров между Россией и западными странами в рамках Группы друзей, а не в результате достижения компромисса между сторонами конфликта[47]. Абхазская сторона отказалась обсуждать Документ Бодена, в первую очередь потому, что в нем предлагалось сохранить Абхазию в составе Грузии, хотя и в качестве суверенного субъекта, существующего на принципах "правового государства". Западные участники Группы друзей Генерального секретаря не сумели убедить Россию оказать давление на абхазские власти и склонить их к началу переговоров на этой основе.

Несмотря на отсутствие прогресса в переговорах, МООННГ продолжала работать, но в зоне безопасности не произошло улучшения ситуации, необходимого для безопасного возвращения ВПЛ в Гальский район[48]. Порой конфликт фактически пе-

[46] *Ketevan Tsikhelashvili.* The Case Studies of Abkhazia and South Ossetia, working paper prepared for the Carnegie Project on Complex Power-Sharing and Self-Determination, September 30, 2001, http://www.ecmi.de/cps/download/Abkhazia_SouthOssetia/pdf.

[47] *Бруно Коппитерс.* Грузино-абхазский конфликт//*Бруно Коппитерс и др.* Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. М.: Весь Мир, 2005. С. 207, http://poli.vub.ac.be/.

[48] *Domitilla Sagramoso.* The UN, the OSCE and NATO, in *Lynch.* The South Caucasus, pp. 63-89.

рерастал в открытый кризис. Усиление криминальной деятельности по обе стороны грузино-абхазской границы подрывало эффективность действий МООННГ. Не удавалось достигнуть соглашения между грузинской и абхазской сторонами относительно размещения по обе стороны линии прекращения огня подразделения гражданской полиции ООН (СИВПОЛ). Весной 2004 года СИВПОЛ присутствовала только на контролируемой грузинскими властями зугдидской стороне зоны безопасности. Меры укрепления доверия между НПО Абхазии и Грузии продолжаются, но с ограниченным эффектом, во многом из-за того, что и те и другие охватывают лишь небольшое число граждан.

Несмотря на то что Россия входит в Группу друзей Генерального секретаря, она часто занимает сдержанную, а иногда и обструкционистскую позицию по Абхазии, призывая Группу не вмешиваться в ее собственные попытки проведения переговоров. Ввиду разногласий внутри этой организации неудивительно, что она относительно недалеко продвинулась в поисках устойчивого решения. Наряду с мероприятиями ООН Россия предприняла ряд самостоятельных инициатив. В марте 2003 года российский президент Владимир Путин встретился с Шеварднадзе в черноморском курортном городе Сочи, где они подписали соглашение, направленное на улучшение существующего положения. Сочинское соглашение предусматривало открытие Гальского района Абхазии для возвращения грузинских беженцев одновременно с восстановлением железнодорожного сообщения между Россией и Арменией через Абхазию и реконструкцией Ингурской электростанции[49]. Некоторые восприняли действия Шеварднадзе как свидетельство недовольства медленными темпами возглавляемого ООН примирительного процесса и готовности отдать более весомую роль посредника России, не порывая, однако, с Женевским процессом во главе с ООН[50].

ОБСЕ участвует в грузино-абхазском мирном процессе с ограниченными функциями. Ее главные задачи состоят в поддержании связи с операциями ООН для регулярного представления новых сведений штаб-квартире ОБСЕ, наблюдении и ока-

[49] Информация по Ингурской электростанции взята из интервью, проведенных авторами весной 2004 года в Абхазии.

[50] *Коппитерс.* Указ. соч. С. 197 – 236.

зании содействия организуемым ООН мирным переговорам[51]. ОБСЕ через своего представителя по правам человека сохраняет присутствие в Сухуми, где ее деятельность сосредоточена на поддержке мер по повышению доверия в рамках усилий по укреплению гражданского общества. Однако в абхазском руководстве у ОБСЕ сложился неблагоприятный имидж, поскольку в ряде своих заявлений на встречах на высшем уровне ОБСЕ обвиняла абхазов в проведении "этнических чисток"[52].

В числе организаций, содействующих инициативам, направленным на достижение доверия между грузинским и абхазским гражданским обществом, можно назвать "Интернэшнл алерт", Лондонскую информационную сеть по конфликтам и государственному строительству (ЛИНКС), "Ресурсы примирения", а также ученых из Калифорнийского университета в Ирвайне и Свободного Брюссельского университета. Они проводят встречи на нейтральной территории, предоставляя возможность активистам с обеих сторон наладить контакты и развивать диалог[53]. Хотя эти программы не привели к каким-либо значительным достижениям, они оказывают положительное воздействие на развитие гражданского общества обеих конфликтующих сторон, давая возможность местным лидерам совершать поездки и знакомиться с внешним миром, а также вести дискуссию со своими оппонентами[54].

Тем не менее недоверие и глубокие разногласия по поводу будущего статуса Абхазии и возвращения внутренне перемещенных лиц сохраняются. Помимо мер по укреплению доверия средства Запада также пошли на гуманитарные проекты в Абха-

---

[51] В 1993 году ООН и СБСЕ (позднее ОБСЕ) договорились, что ООН должна возглавить международные меры в отношении конфликта в Абхазии, а СБСЕ — в Южной Осетии. См. *Макфарлейн*. Указ. соч. С. 44.

[52] См. заявления ОБСЕ на встречах на высшем уровне в Будапеште (1993 г.), Лиссабоне (1994 г.) и Стамбуле (1999 г.).

[53] *Сьюзен Аллен Нэн.* Гражданские инициативы//*Джонатан Коэн (ред.)*. Проблема суверенитета. С. 62—71. Информацию об "Интернэшнл алерт" см. http://www.international-alert.org/. Подробнее о ЛИНКС см. http://www.links-london.org/. Об организации "Ресурсы примирения" см. http://www.c-r.org/.

[54] Абхазское гражданское общество сыграло решающую роль во время президентских выборов в Абхазии прошлой осенью, когда коалиция НПО проводила наблюдение за выборами и объединилась, встав на защиту победителя на выборах.

зии, такие как деятельность Halo Trust (разминирование), Accion Contra el Hambre (восстановление зданий), Международного Красного Креста (продовольствие для инвалидов), "Врачи без границ" (медицинская помощь).

Таким образом, по всей видимости, усилия Запада и ООН по достижению мира в Абхазии не приблизили политическое решение. Все западные инициативы — прогрессивный подход в 1997 году, когда был создан Координационный совет, а также более многосторонний подход в 2000 году, включивший также вопрос о политическом статусе Абхазии, — оказались безрезультатными. Более того, Россия, расширив число каналов для ведения переговоров, просто спутала весь процесс.

Что касается неурегулированного конфликта в Южной Осетии, с момента возникновения конфликта в 1992 году западные правительства уступили поле деятельности России (в том числе Северной Осетии) и Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, в настоящее время — ОБСЕ). Как и в Абхазии, Запад с самого начала выступил в поддержку территориальной целостности Грузии. Сначала СБСЕ учредила в 1992 году миссию в Грузии в ответ на ее просьбу о содействии в поиске урегулирования грузино-осетинского и грузино-абхазского конфликтов. В настоящее время ОБСЕ, УВКБ и ЕС действуют совместно с Россией, Грузией и Южной Осетией в рамках многосторонней системы поддержания мира и переговоров, организованных Смешанной контрольной комиссией (СКК).

Мандат ОБСЕ в Южной Осетии предусматривает такие задачи, как создание широкой политической основы для достижения прочного политического урегулирования; содействие активному диалогу между Грузией и Южной Осетией в рамках дискуссий за круглым столом; активная роль СКК в выработке предложений по разрешению конфликта[55]. ОБСЕ также проводит мониторинг Объединенных сил по поддержанию мира, поддерживая постоянную связь с их российским командованием[56].

[55] См. http://www.osce.org/georgia/mandate/.

[56] Согласно российско-грузинскому дагомысскому договору и сочинскому соглашению о прекращении огня от июня/июля 1992 года, в зоне конфликта были развернуты Объединенные силы по поддержанию мира (ОСПМ) в составе российских, грузинских и осетинских военнослужащих.

Силы по поддержанию мира (в составе российских, грузинских и осетинских сил) сотрудничают с Западом в рамках многосторонних механизмов. ООН первоначально возглавила действия по восстановлению, но с 2001 года существенную роль взяла на себя Европейская комиссия, получившая место в СКК в качестве основного спонсора проектов помощи в зоне конфликта[57].

Несмотря на усилия ОБСЕ по выработке мер, направленных на укрепление доверия в рамках СКК (таких, как восстановление инфраструктуры, сокращение количества единиц стрелкового оружия, борьба с организованной преступностью), она столкнулась с усилением критики со всех сторон. Годами грузинская сторона утверждала, что присутствие ОБСЕ, из-за ее неспособности урегулировать конфликт, придавала некоторый легитимный характер независимому существованию Южной Осетии. Однако в 2004 году, после возобновления боевых действий с новой силой, грузинские власти изменили свою позицию. Теперь они стали выступать за расширение мандата ОБСЕ, призывая организацию осуществлять наблюдение на границе между Южной Осетией и Россией, и в частности контролировать движение транспорта по Рокскому тоннелю. Это, в свою очередь, вызвало возражения со стороны России.

ОБСЕ до недавнего времени также поддерживала операции по мониторингу границ между Грузией и Россией (на чеченском, ингушском и дагестанском участках грузино-российской территориальной границы) в целях предотвращения выхода чеченского конфликта за пределы Чечни и расширения контактов между российскими и грузинскими пограничниками. Мандат ОБСЕ на мониторинг границ истек 31 декабря 2004 года, а Россия наложила вето на его продление. Однако грузинские власти продолжали лоббировать присутствие международных наблюдателей на своей границе с Россией. 14 апреля 2005 года Постоян-

[57] Подробнее о европейской политике в отношении Южной Осетии см. *Damien Helly.* L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud, pp. 343-349. Официально миротворческая операция в Южной Осетии является трехсторонней: грузинской, российской и осетинской, однако со временем осетинский контингент стал состоять почти полностью из южно-осетинских военнослужащих под командованием северо-осетинского офицера.

ный совет ОБСЕ выделил средства для проведения операции ОБСЕ по обучению пограничников на основе ОМГ. Кроме того, в начале апреля в Грузию сроком на три месяца была направлена экспертная группа ЕС в составе трех человек для изучения уровня угрозы на границе, а также потребностей и возможностей Грузии[58].

Несмотря на то что полномасштабное урегулирование южно-осетинского конфликта не было достигнуто, ситуация до последнего времени оставалась под контролем, и долгосрочное решение все еще казалось возможным. Однако в июне—августе 2004 года эскалация боевых действий в зоне конфликта, повлекшая за собой жертвы среди военных и мирного населения, продемонстрировала, насколько хрупким был статус-кво. Успешное возвращение Аджарии в политическое лоно Грузии, осуществленное президентом Михаилом Саакашвили, привело к попыткам проделать то же самое в Южной Осетии. Как и в случае Аджарии, грузинское правительство исходило из предположения, что власти Южной Осетии не пользуются поддержкой населения. Однако на деле Тбилиси не сумел использовать реальное недовольство народа, а возобновившиеся военные действия привели к результату, противоположному событиям в Аджарии,— консолидации народа в поддержку фактически действующего президента Южной Осетии Эдуарда Кокойты[59]. Перед лицом вновь возникшей угрозы полномасштабной войны в регионе Запад решительно предупредил Саакашвили о том, что если в Южной Осетии начнется открытое вооруженное противостояние, то Грузии придется действовать в одиночку[60]. 19 августа было восстановлено шаткое перемирие, а Грузия вывела свои несанкционированные формирования из зоны конфликта. Несмотря на неудачную попытку возвращения Южной Осетии в состав Грузии, Тбилиси удалось разморозить грузино-осетинский конфликт. В ходе этого процесса грузинские власти открыто искали более активное участие Запада и призывали к созыву

[58] Three Experts from EU to Observe Russo-Georgian Border. — *Civil Georgia*, April 8, 2005, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9557.

[59] International Crisis Group. Georgia: Avoiding War in South Ossetia. — *Europe Report* no. 159, November 26, 2004.

[60] Интервью авторов с западными дипломатами, Тбилиси, август—сентябрь 2004 года.

международной конференции по вопросу о процессе полномасштабного урегулирования[61].

В 2003 году ЕС назначил финского дипломата Хейке Тальвитье своим специальным представителем на Южном Кавказе. Предоставленные ему полномочия, включавшие содействие усилиям по разрешению конфликта, подверглись критике со стороны некоторых наблюдателей за излишнюю ограниченность, поскольку ему не разрешалось непосредственно участвовать в посреднической деятельности или самом урегулировании конфликта. Но даже располагая ограниченными полномочиями, Тальвитье сумел в короткий срок повысить политический вес ЕС в регионе, не вызвав раздражения крупных государств-членов, таких как Франция и Соединенное Королевство. В этом нашел отражение более решительный подход ЕС, несмотря на разногласия по поводу общей политики в регионе.

Озабоченность Грузии внутренними конфликтами в Абхазии и Южной Осетии создает преграды ее руководству в принятии мер по другим вопросам, беспокоящим Запад. И Соединенные Штаты, и Европа призывали Грузию принять меры к расширению регионального сотрудничества с ближайшими соседями. Разработаны программы развития сотрудничества на Южном Кавказе в области таможенной деятельности, транспорта и экологии, но продвигаться их реализация будет медленно, пока Грузию отвлекает борьба за восстановление контроля над отделившимися территориями (или, по крайней мере, за достижение национального примирения в какой-либо форме).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕФОРМА

Обеспечение внутренней безопасности было с самого начала одним из главных приоритетов Запада в Грузии, а иностранная помощь на двусторонней и многосторонней основе — од-

[61] В январе 2005 года на сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) президент Саакашвили огласил "Инициативу грузинского правительства в отношении мирного разрешения конфликта в Южной Осетии". Предложение касается в первую очередь путей решения вопроса о статусе Южной Осетии в составе Грузии, но без предварительной реализации мер по укреплению доверия она вряд ли могла принести реальные результаты. См. International Crisis Group Policy Briefing no. 38. Georgia — South Ossetia: Refugee Return the Path to Peace, April 19, 2005, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3380&1=1.

ним из основных средств продвижения к этой цели. Из чисто гуманитарной помощи начала 1990-х годов она вылилась в содействие в области развития, направленное на укрепление гражданского общества и государственных структур.

В расчете на душу населения Грузия занимает второе место среди получателей помощи США[62], и бóльшая часть этой помощи идет на решение проблем внутренней безопасности — грузинские пограничные войска и таможенный контроль[63]. Начиная с 2001 года Соединенные Штаты делали особый акцент на оказании помощи в борьбе с организованной преступностью[64]. Кроме того, обеспокоенность США состоянием внутренней безопасности в Грузии только усилилась после того, как министерство внутренних дел провалило операцию против Гелаева в Кодорском ущелье летом 2001 года, когда грузинские элементы оказали поддержку попытке чеченских боевиков дестабилизировать Абхазию. В связи с таким присутствием чеченских боевиков обеспокоенность США еще более усилилась и привлекла внимание к Панкисскому ущелью Грузии — территории, которая вызывала опасения как безопасное пристанище для мировых террористов[65]. И по этой причине, и потому, что Грузия стала рассматриваться как территория, имеющая стратегическое значение для борьбы с терроризмом, в апреле 2002 года Соединенные Штаты начали осуществлять Программу обучения и оснащения вооруженных сил Грузии, направленную на подготовку спецподразделений грузинской армии для борьбы с угрозой терроризма и, возможно, охраны трубопровода БТД[66]. После присоединения Грузии к антитеррористической коалиции и

[62] Общий объем помощи США Грузии в 1992—2000 годах составил 778 млн. долл. США, то есть примерно в пять раз больше, чем Азербайджану. Кроме того, с 1996 года Грузия получила около 375 млн. долл. США от Агентства по международному развитию США (ЮСАИД). См. Country Report: Georgia. — *The Economic Intelligence Unit*, November 2003.

[63] Office of the Secretary of State, *Congressional Budget Justification*, 2003. См. также *Ekaterine Metreveli and Ester Hakobyan.* The Political Underpinnings of U.S. Bilateral Aid to the Countries of Transcaucasus. — *Democratizatsia*, vol. 9, no. 3 (summer 2001), pp. 367-381.

[64] См. *Brenda Shaffer.* U.S. Policy, in *Lynch.* The South Caucasus, pp. 53-62.

[65] О неудачной операции против Гелаева в Кодорском ущелье см. главы Оксаны Антоненко и Джабы Девдариани в настоящем сборнике. Подробнее о проблеме Панкисского ущелья см. главу Девдариани.

[66] См. главу Давида Дарчиашвили в настоящем сборнике.

решения активизировать свое присутствие в силах коалиции в Ираке Соединенные Штаты объявили о новой программе военной помощи Грузии по подготовке ее войск к участию в операциях по поддержанию мира[67]. Программа под названием "Операция по поддержанию стабильности" была официально начата в апреле 2005 года. Она предназначена для оказания содействия грузинским вооруженным силам в поддержании их военного участия в операциях коалиции в Ираке путем обучения и оказания другой помощи[68].

НАТО в рамках своей программы "Партнерство ради мира" и его члены (в частности, Соединенные Штаты, Великобритания, Турция и Германия) также участвовали в осуществлении государственной реформы, особенно в создании армии и оборонной реформе. НАТО организовало учения миротворческих сил в районе Черного моря, в которых приняли активное участие военнослужащие Германии, Великобритании и других европейских стран (в том числе Грузии)[69]. Кроме того, Грузия участвовала в миротворческих силах под командованием Турции в Косово и предоставляла свою территорию для проведения военных учений. Однако оборонную реформу в Грузии тормозили серьез-

[67] U.S. Announces New Military Assistance Program for Georgia. — *Civil Georgia*, November 5, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8271. После завершения обучения в рамках Программы обучения и оснащения 558 военнослужащих должны быть направлены в Ирак для участия в глобальной борьбе с терроризмом, заменив другие грузинские подразделения, уже служащие в составе коалиционных сил по поддержанию операции "Свобода Ираку". См. U.S. Announces New Military Assistance Program for Georgia.

[68] Sustainment and Stability Operations Program (SSOP) Formally Begins, http://georgia.usembassy.gov/events/event20050423SSOPOpen.html.

[69] 6 апреля 2004 года во время своего визита в Брюссель президент Саакашвили подчеркнул стремление Грузии к вступлению в НАТО и объявил, что Грузия намерена доработать договор об индивидуальном партнерстве с НАТО на стамбульской встрече альянса на высшем уровне в июне 2004 года (*RFE/RL Newsline*, April 7, 2004). В 2001—2002 годах Грузия участвовала в 9 учениях НАТО "Партнерство ради мира" и в 8 учениях, проводившихся в духе "Партнерства ради мира". О политике Грузии в отношении НАТО см. *NATO's New Role in the NIS Area, Interim Project Report: NATO and its Partners in Eastern Europe and the Southern Caucasus* (Warsaw: Osrodek Stuiow Wschodnich Centre for Eastern Studies, December 2003), at pp. 42-46, http://www.osw.waw.pl/en/epub/NATO/raport_en.pdf.

ные экономические трудности и безудержная коррупция. Тбилиси несколько раз обращался к НАТО с просьбой о его более широком участии в решении проблем безопасности Грузии. Некоторые из этих обращений были задуманы как противовес российскому присутствию на Южном Кавказе, другие были направлены на создание определенных форм сотрудничества с Россией. Президент Саакашвили, например, официально предложил создать совместный российско-грузинский антитеррористический центр в обмен на вывод из Грузии российских военных баз[70]. В июне 2004 года в ходе встречи на высшем уровне в Стамбуле НАТО приняло решение назначить специального представителя по Кавказу и Центральной Азии. 15 сентября второй помощник генерального секретаря НАТО Роберт Симмонс официально приступил к исполнению обязанностей специального представителя и назначил постоянного сотрудника по связи на Кавказе, базирующегося в Тбилиси[71]. В конце октября 2004 года План действий по индивидуальному партнерству (ПДИП) в отношении Грузии был одобрен правительствами стран — членов НАТО, а весной 2005 года состоялась первая оценка процесса его осуществления. Ожидается, что активизация отношений Грузия — НАТО ускорит государственные реформы в стране благодаря помощи третьих стран, часть которых уже объединилась в группу "Новых друзей Грузии". Эта группа, в которую вошли Эстония, Латвия, Литва, Польша, Румыния и Болгария, отражает возрастающую заинтересованность некоторых новых членов ЕС в регионе. Она должна дополнить прежнюю "Группу друзей" и сконцентрировать внимание на отношениях Грузии с НАТО и ЕС, а также на государственных реформах[72].

До "революции роз" в ноябре 2003 года Соединенные Штаты и Европа столкнулись с тем, что правительство Шеварднадзе не сумело построить государство с властью, внушающей доверие, а также способствовать экономическому развитию и добиться стабильности. Неспособность правительства провести сколько-ни-

[70] Georgia Proposes New 'Mechanics' for Relations with Russia. — *Civil Georgia*, September 22, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=7891.

[71] NATO to Dispatch Liaison Officer to Georgia. — *Civil Georgia*, September 9, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=7846.

[72] *Vladimir Socor.* New Group of Georgia's Friends Founded. — *Eurasia Daily Monitor*, February 7, 2005.

будь значимую реформу крайне утомила доноров[73]. В начале 2003 года Всемирный банк приостановил энергетические и социальные программы в Грузии в связи с обеспокоенностью, вызванной масштабами коррупции, а в сентябре 2003 года Соединенные Штаты объявили о сокращения помощи начиная с 2004 года[74]. Усиливающаяся критика со стороны Запада подтолкнула Шеварднадзе к сближению с Россией, отразившемуся главным образом в серии стратегических сделок в области энергетики[75]. Эти сделки привели к еще большей осторожности со стороны США. Посол Стивен Манн, советник президента по вопросам каспийских энергоносителей, публично высказал беспокойство по поводу того, что такие сделки с Россией в области энергетики могут подорвать проект южнокавказского газопровода, реализация которого должна начаться в 2006 году и который предназначен для транспортировки газа с азербайджанского газового месторождения Шах-Дениз через Грузию в Турцию[76].

Соединенные Штаты (или, по крайней мере, некоторые американские деятели) начали больше вкладывать в грузинскую политическую оппозицию; их роль в "революции роз" была решающей. Финансируемый правительством США Национальный демократический институт принял участие в обучении, подготовке и объединении лидеров оппозиции. Родственное ему учреждение Международный республиканский институт, совместно с Международным фондом по избирательным системам,

---

[73] Country Report: Georgia. — *The Economist Intelligence Unit*, November 2003.

[74] *Natalia Antelava.* United States Cuts Development Aid to Georgia. — *Eurasia Insight*, September 29, 2003, http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav092903.shtml.

[75] В июле 2003 года Грузия подписала двадцатипятилетнее соглашение о сотрудничестве с российским газовым гигантом "Газпром". Соглашение предусматривало поставку в Грузию газа и использование грузинской инфраструктуры для целей транзитной транспортировки. См. *RFE/RL Newsline*, July 28, 2003, http://www.rferl.org/newsline/2003/07/2-TCA/tca-280703.asp.

[76] *RFE/RI Newsline*, July 28, 2003, http://www.rferl.org/newsline/2003/07/2-TCA/tca-280703.asp. Соединенные Штаты объявили о сокращении помощи энергетическому сектору Грузии с 30 до 14 млн. долл. США. См. Country Report: Georgia. — *The Economist Intelligence Unit*, November 2003. Подробнее о соглашении с "Газпромом" см. главу Джабы Девдариани в настоящем сборнике.

также вел обширную деятельность по обеспечению свободных и честных выборов. Американскими экспертами были созданы и подготовлены организации грузинских наблюдателей по выборам, в первую очередь Международное общество за честные выборы и демократию. Этот политический опыт сыграл важную роль в политизации сектора НПО и поддержке демократической оппозиции.

После отставки Шеварднадзе зашел так далеко, что обвинил Вашингтон в прямом вмешательстве в Грузии, а американского филантропа Джорджа Сороса — в поддержке оппозиции. Некоторые грузинские журналисты отмечали, что посол США в Грузии Ричард Майлз был послом в Азербайджане, когда был смещен со своего поста президент Абульфаз Эльчибей, а затем в Сербии в тот период, когда был свергнут президент Слободан Милошевич. Создается впечатление, что американский посол и другие западные дипломаты находились в тесном контакте с грузинской оппозицией в решающие моменты переворота в ноябре 2003 года. Это не означает, однако, что именно они организовали смещение Шеварднадзе.

Соединенные Штаты оказали новому режиму значительную поддержку. В январе 2004 года госсекретарь Колин Пауэлл присутствовал на церемонии инаугурации Саакашвили и сообщил о программе помощи со стороны США на 2004 год в размере 166 млн. долл. США. В мае 2004 года Вашингтон объявил о включении Грузии в программу "Вызовы тысячелетия"[77]. Согласно этому плану, Тбилиси должен получить 500 млн. долл. США в течение трех лет. Гранты в рамках программы "Вызовы тысячелетия" предоставляются правительствам, неправительственным организациям и частным структурам на цели содействия эффективному управлению, экономической реформе, борьбе с коррупцией, развитию предпринимательства и частного сектора, увеличению продуктивности сельского хозяйства и повышению уровня здравоохранения и образования[78]. Наконец, президент Буш посетил Грузию в рамках своей поездки в связи с празднованием 60-й годовщины окончания Второй мировой воны. Он

[77] Millennium Challenge Corporation, Press Release, http://www.mca.gov/public_affairs/press-releases/PR_Eligible.pdf.

[78] U.S. to Grant Georgia $500 ml in Frames of MCA. — *Civil Georgia*, May 28, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=7021.

приехал в Грузию из России 10 мая 2005 года, тем самым "подчеркнув, что поддерживает демократию, историческую реформу и мирное разрешение конфликтов"[79].

Что касается ЕС, то он постоянно предоставлял Грузии существенную помощь, несмотря на невыполнение программ и отсутствие перспектив развития в период, когда у власти находилась коррумпированная команда Шеварднадзе. Европейская комиссия осуществляет программы в области гуманитарной и продовольственной помощи, законности, экономической и судебной реформы, энергетической политики. Европейские страны, в первую очередь Соединенное Королевство, Германия, Греция и Франция, — в меньшей степени, чем Соединенные Штаты, — также развивали двустороннее сотрудничество с грузинскими властями, особенно с военными, таможенной службой и полицией. С ноября 2003 года ЕС стал проявлять повышенный интерес к Грузии и, видимо, возлагает значительные надежды на новое руководство, несмотря на некоторые сомнения по поводу приверженности Саакашвили верховенству закона. В июне 2004 года на конференции доноров в Брюсселе Европейская комиссия и Всемирный банк совместно с 31 страной и 12 международными организациями взяли на себя обязательство предоставить новому режиму помощь почти на 1 млрд. долл. США[80]. Эта помощь направлена на реформы в области энергетики, управления, сокращения бедности, социальной защиты детей, инфраструктуры и сельского хозяйства на период 2004—2006 годов.

В декабре 2003 года Европейский парламент рекомендовал включить страны Южного Кавказа — Армению, Азербайджан и Грузию — в Европейскую политику соседства (ЕПС), а в мае 2004 года это предложение было одобрено Европейской комиссией (ЕК). Аналитики утверждают, что некоторая задержка с решением о включении Южного Кавказа в ЕПС была во многом вызвана политическими изменениями в Грузии[81]. В марте 2005 года ЕК рекомендовала значительно активизировать отно-

[79] President Bush to Travel to Georgia, http://georgia.usembassy.gov/events/event20050325BushVisit.html.

[80] Joint Press Release by the European Commission and the World Bank, June 16, 2004, http://www/seerecon.org/Georgia/press_release.pdf.

[81] *Jaba Devdariani.* Europe Remains Ambiguous in its South Caucasus Neighborhood. — *Central Asia — Caucasus Analyst*, July 14, 2004.

шения с Грузией путем выработки Плана действий в рамках ЕПС. Рекомендация базировалась на Страновом докладе Комиссии, содержавшем всесторонний обзор политической и экономической ситуации в Грузии и состояния ее двусторонних отношений с ЕС[82].

ЧТО ДОЛЖЕН ДЕЛАТЬ ЗАПАД?

Западные правительства должны поставить задачи развития и государственные реформы на первое место в повестке дня относительно Грузии. Таким образом, хорошо, что "разочарование доноров" в последние годы президентства Шеварднадзе уступило место возобновлению готовности к оказанию помощи, как только новое грузинское руководство начало активизировать борьбу с коррупцией и продвижение государственных реформ. В этой ситуации Запад должен продолжать содействовать всеобъемлющей стратегии государственной реформы, которая может быть проведена в течение первого срока пребывания у власти Саакашвили. Основные ориентиры должны определяться самой Грузией, но при этом соответствовать стандартам ЕС и евроатлантической практике. Главные принципы уже заложены в документах, подписанных предыдущими правительствами Грузии или в скором времени ожидающих утверждения, например в Соглашениях о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Грузией, Новой политике добрососедства (План действий ЕС—

[82] The European Commission's Delegation to Georgia and Armenia, http://www.delgeo.cec.eu.int/en/press/5_mart_ge_2005.htm. Главные цели Плана действий должны включать: уважение закона, укрепление демократических структур и плюрализма, улучшение делового климата, реформу налоговой и таможенной службы, сокращение бедности, разрешение конфликтов и расширение регионального сотрудничества. После "революции роз" ЕС уделяет особое внимание укреплению правоохранительных институтов в стране. Летом 2004 года ЕС учредил в Грузии первую в истории миссию верховенства закона под названием EUJUST THEMIS в целях оказания помощи стране в реформировании системы уголовного судопроизводства. Миссия должна оказать содействие грузинскому правительству в координации общего подхода к процессу реформ, направив 8 гражданских экспертов из государств—членов ЕС в соответствующие министерства. См. EU Launches 'Rule of Law' Mission, Amid Human Rights Concerns. — *Civil Georgia*, July 17, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=7439.

Грузия) и Плане действий по индивидуальному партнерству НАТО (ПДИП).

Однако Запад должен следовать сбалансированной стратегии, решая фундаментальные проблемы (в том числе борьбы с коррупцией) и одновременно не упуская из виду необходимость политической стабильности в период реформ. Например, массовые увольнения в государственных учреждениях способны вызвать широкое недовольство в обществе. Кроме того, такой шаг может выявить отсутствие квалифицированных кадров для работы в правительстве Грузии, особенно при отсутствии адекватной политики в области людских ресурсов. Эти проблемы почти наверняка проявятся в начале процесса, но они просуществуют долго, если Запад ничего не будет делать, чтобы помочь их решить. В марте 2004 года грузинское правительство пообещало обеспечить уволенным государственным служащим соответствующие компенсации и возможности трудоустройства[83]. Оно также разработало чрезвычайно амбициозный план реформ во всех секторах общества на период 2004—2009 годов. Этот план предусматривает укрепление демократического управления, обновление государственных институтов, модернизацию образования и услуг, предоставляемых государством, развитие культурных институтов, восстановление территориальной целостности государства, гарантию национальной безопасности и достижение экономического процветания. Новому руководству явно следует определить очередность приоритетов в перечне этих реформ, иначе, вероятнее всего, мало какие из них будут реализованы.

Тем не менее насущные потребности уже очевидны. Необходимо начать программы набора кадров за рубежом, чтобы привлечь из-за границы грузинскую молодежь, прошедшую подготовку в европейских и американских университетах и компаниях. Эти программы должны помочь в создании штата административных сотрудников правительства на основе их компетенции, опыта и добросовестности. В рамках этой же меры правительство должно установить и соблюдать кодекс поведе-

[83] Министерство финансов Грузии. Укрепление и объединение Грузии через экономический рост, европейскую интеграцию и долгосрочную стабильность. Программа реформ и развития правительства Грузии на 2004—2009 годы.

ния для гражданских служащих. Даже при том, что в эпоху Шеварднадзе коррупция получила широкое распространение, кто-то сумел ей не поддаться. Эти должностные лица и их семьи окажутся жертвами сплошной чистки в рядах администрации. Для обеспечения эффективности государственных реформ и набора новых сотрудников необходимо назначить им адекватную зарплату и обеспечить ее своевременную выплату. Без этого коррупция скоро появится вновь. Для получения грантов от различных доноров учрежден специальный фонд заработной платы гражданских служащих. Фонд Сороса и другие фонды США, а также Программа развития Организации Объединенных Наций начали вносить средства в этот специальный фонд[84].

Помимо этого, для обеспечения необходимых поступлений в государственный бюджет необходима реформа таможенных правил и управления, при этом должны быть продолжены западные программы в этой области. Сбор налогов будет зависеть от усиления контроля над стратегическими пограничными пропускными пунктами, такими как Южная Осетия и Мегрелия. Для этого необходимо укрепление политического контроля со стороны центральных властей. Таможенная реформа сложным образом переплетается с проблемами территориальной целостности и единства государства. Разгром правительством рынка Эргнети недалеко от зоны южно-осетинского конфликта в июне 2004 года сыграл существенную роль в прекращении деятельности нескольких криминальных группировок. Однако рынки такого

[84] В 2004 году президент, премьер-министр, спикер парламента и глава Верховного суда получали из этого фонда по 1500 долл. США дополнительно к официальной грузинской зарплате. Пятнадцать министров и четыре государственных министра, а также секретарь Совета национальной безопасности и глава президентской администрации получали по 1200 долл. США. Глава Экономического совета, командующий внутренними войсками, начальник Генерального штаба, глава дорожной полиции, глава государственной службы охраны, глава налогового управления и глава финансовой полиции получали по 1000 долл. США. Шестьдесят заместителей министров получали по 700 долл. США. Депутаты Совета национальной безопасности — по 500 долл. США, штатные сотрудники дорожной полиции — по 150 долл. США. Планируется, что эти оклады будут выплачиваться из государственного бюджета. Другие надбавки будут выплачиваться сотрудникам президентской администрации, Экономического совета и министрам. Приблизительно 5 тысяч госслужащих должны получить прибавку к зарплате. См. *Резонансы*, 25 марта 2004 года, с. 2.

типа обеспечивают рабочие места для местного населения, поэтому подобную политику следует сочетать с обеспечением возможностей экономического развития данного района.

Реформа полиции в Грузии должна восстановить доверие между гражданами и государством. Программы обучения, поддерживаемые внешними донорами, играют существенную роль в улучшении работы полиции, так же как рекомендации по перестройке полицейских структур советского типа. Грузия начала реформирование полиции, уволив тысячи сотрудников дорожной полиции. Хотя дорожная полиция была значительно коррумпирована и пользовалась минимальной симпатией у населения, увольнение тысяч людей, лишенных перспективы устройства на новую работу или социального обеспечения, вряд ли послужит улучшению общей ситуации с преступностью в стране. Реформе следственных структур полиции в Грузии также необходимо уделить приоритетное внимание, поскольку после смены руководства ситуация с соблюдением прав человека не улучшилась. Часто поступают жалобы по поводу необоснованных арестов, подбрасывания подозреваемым наркотиков и оружия, пыток в следственных изоляторах и местах заключения.

Продуктивный диалог между Тбилиси и отделившимися территориями будет возможен, только если Запад поможет Абхазии и Южной Осетии развить собственные местные политические системы и сделать их более открытыми. Более того, западная помощь местным организациям гражданского общества и уязвимым группам населения должна содействовать укреплению доверия между обеими сторонами. Если доверие возрастет, а население Абхазии и Южной Осетии поверит, что Запад (а следовательно, и Грузия) заботятся об их будущем и считаются с их законным стремлением не поддаваться ассимиляции в доминирующую грузинскую культуру, вновь откроется возможность для продвижения политического диалога. Однако до тех пор, пока западные державы отмахиваются от проблем Абхазии и Южной Осетии, в этих районах они будут восприниматься как элемент угрозы, попросту подталкивая отделившиеся районы еще больше рассчитывать на поддержку России.

Если международное сообщество хочет добиться стабилизации в Грузии, необходимо действовать сообща. В качестве первого шага следует пересмотреть мандаты миротворческих сил СНГ (России) и МООННГ. Российские войска должны больше участвовать в обеспечении личной безопасности этих людей в

зоне конфликта. Если российские миротворческие силы не могут обеспечить безопасность, ООН должна серьезно рассмотреть возможность направления туда международных миротворческих сил. Что касается МООННГ, то она может обеспечить прикрытие для расширения участия ООН в гуманитарных проектах и проектах в области развития, направленных на ослабление напряженности между грузинами и абхазами. Финансируемый ООН проект по гражданской полиции, предназначенный для населенного грузинами Гальского района Абхазии, мог бы обеспечить такую возможность.

В Южной Осетии необходимо активизировать усилия по содействию экономическому сотрудничеству в регионе, в частности оказывая поддержку местной торговой и банковской системе. Следует возобновить предложения ЕС о совместных таможнях или совместных механизмах контроля за перевозками, которые ранее отклонялись. Они могут стать одной из ключевых мер укрепления доверия. Международное сообщество также должно оказать давление на Грузию в целях обеспечения законодательной базы для возвращения и восстановления имущества около 60 тысяч осетинских беженцев, покинувших Грузию в период конфликта. Доноры должны также предоставить финансовую помощь для частичного покрытия операционных издержек, но самое главное — помочь грузинскому правительству выполнить обязательства по компенсациям.

Попытки развития регионального сотрудничества на Южном Кавказе провалились отчасти из-за азербайджано-армянского конфликта в Нагорном Карабахе. В этом случае вместо продолжения бесплодных усилий по налаживанию трехстороннего сотрудничества между Грузией, Арменией и Азербайджаном Западу целесообразнее содействовать реальным формам двустороннего сотрудничества Грузии с двумя другими южнокавказскими странами. Полезные проекты могут быть организованы во многих областях: транспорт, сбор информации, таможня, безопасность границ, борьба с организованной преступностью.

В целях содействия экономическому развитию и привлечению западных инвесторов, которые вряд ли станут связывать себя обязательствами без официальной институциональной поддержки (а также в целях содействия контактам между европейскими и неевропейскими хозяйствующими субъектами), ЕС должен рассмотреть вопрос о создании Кавказского банка и

финансируемой ЕС региональной торговой палаты. У нее нет (и, собственно, не должно быть) необходимости ограничиваться Грузией — ее деятельность могла бы охватывать Россию, Иран и Турцию.

За последние несколько лет участие США в делах Грузии значительно увеличилось. Например, Грузия стала транзитным пунктом для военной авиации США, поддерживавшей операции в Афганистане. Грузия стремилась к более тесному военному сотрудничеству с Соединенными Штатами, в том числе за пределами НАТО. В августе 2003 года Грузия направила взвод сил специального назначения в составе 70 человек в Ирак, а затем, в апреле следующего года, увеличила численность миротворческих сил до 155[85]. Таким образом, благодаря участию Грузии в антитеррористической коалиции было расширено военное присутствие США в регионе, который Россия считала сферой своего политического влияния, что способствовало дальнейшему усилению напряженности между США и Россией.

Такая активизация участия США неизбежно вызвала опасения России по поводу того, что Вашингтон пытается занять ее место на Южном Кавказе. Это ощущение усиливается, поскольку Соединенные Штаты оказывают давление на Москву в отношении выполнения обязательства, взятого ею в 1999 году в Стамбуле по выводу своих войск с военных баз в Грузии. Напряженность вокруг этого вопроса стала особенно очевидной на состоявшейся в декабре 2003 года в Маастрихте встрече ОБСЕ на высшем уровне, когда госсекретарь Колин Пауэлл выступил с критикой в адрес России относительно несоблюдения стамбульского соглашения и предостерег Москву от оказания поддержки сепаратистским лидерам отделившихся территорий на Южном Кавказе. Соединенные Штаты дали понять, что готовы предоставить России финансовую помощь, чтобы оказать содействие выводу российских войск с двух ее оставшихся в Грузии баз — в Ахалкалаки и Батуми. Как бы Соединенные Штаты ни пытались смягчить последствия их возросшей роли в Грузии и в регионе, это, тем не менее, слишком горькая пилюля для российских националистов и консерваторов, и эмоциональная реакция здесь неизбежна. Помимо психологической проблемы адаптации к утрате влияния, самые разные силы в России

[85] Georgian Peacekeeping Troops to Deploy in Iraq. — *RFE/RL Newsline*.

обеспокоены тем, что на смену российским войскам в Грузии после их вывода с оставшихся баз придут войска США или НАТО.

Чтобы свести к минимуму риск быть неправильно понятыми Россией или Грузией, Соединенные Штаты должны уточнить, какое место занимает Грузия в их планах в области безопасности. Если Вашингтон надеется усилить роль Грузии в качестве плацдарма для своих военных операций в других районах, ему следует недвусмысленно сказать об этом и Грузии, и России. НАТО, со своей стороны, обязано четко изложить условия и предельные сроки, в рамках которых Грузия может укреплять свои отношения с альянсом. Должна быть официально предложена всеобъемлющая схема, сопоставимая с планами действий, которые определяются для кандидатов в члены НАТО. Необходимо четко разъяснить России намерения НАТО в отношении Грузии и предпринять шаги с целью сокращения риска неправильного понимания этих намерений. Предложение Оксаны Антоненко по преобразованию российской базы в Батуми в учебный центр НАТО—России для Кавказа или черноморского региона могло бы стать одним из таких шагов[86]. В конце концов стабильность Грузии отвечает долгосрочным интересам России. Более безопасная Грузия откроет более широкие возможности для российских предпринимателей. Грузия, свободная от внутренних кризисов, станет еще одним фактором, содействующим тому, чтобы Россия могла рассчитывать на ее финансовую и экономическую, а не военную мощь, и еще одной причиной для отказа от прежней склонности использовать осложнения как средство укрепления влияния. Время покажет, способно ли новое грузинское руководство подтолкнуть Россию к движению в этом направлении, одновременно убедив Запад в том, что оно является достойным партнером.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вклад США и Европы в обеспечение безопасности в Грузии давно уменьшился в результате отсутствия взаимопонимания

[86] Оксана Антоненко — старший научный сотрудник Международного института стратегических исследований (МИСИ), интервью с автором, 27 марта 2004 года.

как относительно ответственности Грузии за ее собственную стабильность, так и готовности Запада к столкновению с Россией по таким острым вопросам, как неурегулированные территориальные конфликты. Напряженность между Россией и Западом вокруг проблемы безопасности в Грузии вряд ли скоро рассеется.

По экономическим и геополитическим соображениям Запад заинтересован в стабильности на периферии Европы и на Ближнем Востоке, а Грузия является существенным фактором стабильности на Кавказе. Но для того чтобы Грузия оказывала стабилизирующее влияние на Кавказе, должны быть решены проблемы ее собственной безопасности.

Соединенные Штаты активно совмещают меры, связанные с проблемами энергетики и основанные на геополитических соображениях, для достижения всеобъемлющей региональной стабильности на Южном Кавказе. ЕС проявляет гораздо меньше активности в области нефтяных и газовых проектов, уступая здесь первенство частным игрокам и отдавая приоритет программам регионального сотрудничества. В области урегулирования конфликтов европейцы и американцы не достигли ощутимых и устойчивых результатов, несмотря на продолжительные многосторонние усилия в рамках ОБСЕ и Организации Объединенных Наций.

Финансируемые Западом государственные реформы, особенно при президенте Шеварднадзе, были малоуспешными. Главным достижением Запада, возможно, явилась сама "революция роз" 2003 года, которая продемонстрировала, что последовательные усилия по поддержке гражданского общества и защите прав человека, а также наличие демократической оппозиции приносят плоды. Новому грузинскому руководству, вероятно, предстоит сделать слишком много, чтобы преуспеть по всем направлениям, однако оно должно, по крайней мере, стремиться не допустить дальнейшего ухудшения ситуации в области безопасности страны.

В ближайшее время новые руководители Грузии должны доказать, что они способны начать такую реформу, которая приведет к восстановлению государства и создаст основу внутренней стабильности. Это означает существенную модернизацию государственных структур, в том числе установление верховенства закона, контролирование и затем рационализацию военной сферы, а также значительное сокращение коррупции и органи-

зованной преступности. Для достижения этих целей таможенные органы, полицию и вооруженные силы следует обучить и перестроить в соответствии с западными стандартами, что Саакашвили часто озвучивает, демонстрируя стремление Грузии стать частью евроатлантического сообщества.

Запад может оказать помощь Грузии, акцентируя внимание на избавлении от недемократических привычек, смягчении языковых, этнических и религиозных аспектов грузинского национализма, цивилизованном обращении с национальными меньшинствами и поиске путей ослабления недоверия между центром и отделившимися территориями. Если на этих направлениях будет достигнут прогресс, укрепится безопасность Грузии, а также всего Кавказского региона.

ГЛАВА 7

ГРУЗИЯ И ЕЕ ДАЛЬНИЕ СОСЕДИ

Томас де Ваал

В конце 1919 года Грузия, молодое независимое государство, столкнулась с огромным количеством проблем на всех фронтах. Оставался неурегулированным пограничный спор с Арменией; существовали немногочисленные, но весьма сложные двусторонние проблемы с Азербайджаном; правительство Тбилиси отстаивало свои спорные претензии на район Батуми, который вот-вот должны были покинуть британцы. Среди этого хаоса многоопытный министр иностранных дел Грузии Евгений Гегечкори все еще пытался вернуть к жизни идею широкой Закавказской конфедерации в составе Грузии, Армении и Азербайджана. Гегечкори был главным организатором серии совещаний, направленных на восстановление разорванных год назад связей между тремя республиками. Однако британского журналиста К.И. Бечхофера, встречавшегося с Гегечкори в 1919 году, поразила как полная неготовность грузин к компромиссу со своими соседями, так и общая напряженная атмосфера в регионе в целом. Он писал:

> О чем он [Гегечкори] мне не сказал, но что было и так достаточно очевидно для любого, кто хоть немного знал ситуацию в Закавказье изнутри, заключалось в том, что Грузия не могла рассчитывать на поддержку Азербайджана в случае турецкого или протурецкого вторжения на Кавказ. А татаро-армянский [азербайджано-армянский] договор, как показало время, тоже не стоил даже бумаги, на которой был написан[1].

[1] *C.E. Bechhofer*. In Denikin's Russia and the Caucasus, 1919-1920 (London: Collins, 1921), p. 54.

Как далее замечает Бечхофер, то, что он называет "последней склокой между Грузией и Арменией" в декабре 1918 года, могло завершиться оккупацией Арменией города Тифлиса (Тбилиси), если бы не вмешательство англичан в защиту Грузии[2]. Грузинские историки излагают этот эпизод иначе, утверждая, что английские войска помешали грузинской армии перейти в наступление. В любом случае решающую роль в прекращении внутрикавказской вооруженной борьбы в 1918 году сыграли внешние силы.

В этот период крупными игроками на Южном Кавказе были четыре державы — Россия, Турция, Германия и Великобритания, и каждая из них в разное время рассматривалась как защитник трех кавказских государств: Россия защищала Армению, Турция — Азербайджан, Великобритания и Германия — Грузию, соответственно. Постоянные споры между государствами Кавказа явно свидетельствуют о том, что обещание защиты от крупной военной державы перевешивало любые соображения региональной солидарности или лояльности. В самом деле, в регионе, где оспариваются межгосударственные границы, поддержка наиболее влиятельной державы (в 1919 году такой державой непродолжительное время была Англия) могла быть эффективно использована, чтобы одерживать верх в спорах, как, например, в случае Батуми. Что касается Армении, то для нее осмотрительный выбор союзников был равнозначен вопросу выживания или уничтожения.

В 2005 году три небольших, недавно получивших независимость постсоветских государства на Кавказе в своей внешней политике и стратегии безопасности исходят из аналогичных расчетов, пытаясь выторговать договоренности в области безопасности, укрепляющие их независимость и границы. Армения попрежнему опирается на Россию как главного стратегического партнера, Грузия смотрит в сторону США, а ближайшим союзником Азербайджана является Турция. Эти договоренности о защите становятся препятствием для межкавказского сотрудничества. Необходимость получения кавказскими государствами гарантий от крупных внешних держав означает, что эти внешние державы наряду с другими игроками, такими как международные нефтяные компании и Исламская Республика Иран, снова приводят к дроблению системы безопасности региона.

[2] *Bechhofer*. In Denikin's Russia and the Caucasus, p. 54.

Разделенные противоречивыми интересами, Южный Кавказ и его ближайшие соседи никогда не образовывали четко обозначенного "региона", как, например, страны Балтии или Бенилюкса. В отношении Южного Кавказа более применимы метафорические определения вроде перекрестка или места, где сходятся разные культуры, чем понятие региона. В 1918—1920 годах Гегечкори был одним из немногих, кто пытался содействовать региональному сотрудничеству на Южном Кавказе. В последнее время Грузия не проявляла особого интереса к тесному сотрудничеству со своими соседями. Первый президент современной Грузии Звиад Гамсахурдиа создавал имидж Грузии как особой европейской страны, которая должна немедленно разорвать все связи с Россией и своим советским прошлым и которая в течение нескольких лет превратится в страну типа Австрии или Швейцарии. Его эксцентричные идеи об общей этнической и культурной основе кавказских народов и о том, что грузинский этнос был частью иберийско-кавказской этнокультурной цивилизации, уводили в сторону от региональной интеграции. В конце концов он добился изоляции своей страны от России, от Запада и от своих южнокавказских соседей. Преемник Гамсахурдиа Эдуард Шеварднадзе намеренно концентрировал свою внешнюю политику на отрыве Грузии от России и получении защиты со стороны США, исключив и Европейский союз, и своих ближайших соседей. Он практически не проявлял интереса к политической или экономической интеграции с соседями Грузии, и даже его хорошие отношения с Азербайджаном базировались не на торговых связях, а на высших стратегических и энергетических расчетах. Грузинские политические лидеры на словах демонстрировали поддержку своих коллег в Армении и Азербайджане или ставили свои имена под различными инициативами, но эти легковесные обязательства не заменяли трудной работы по строительству региона.

Суть моих рассуждений в этой главе заключается в том, что положение Грузии как на Южном Кавказе, так и в регионе за его пределами характеризуется не безопасностью, а ее отсутствием, и тот факт, что три южнокавказских государства не воспринимают себя как регион, пагубно сказывается на их долгосрочных перспективах. В этом отчасти есть вина грузинского правительства и амбиций грузинских элит, а отчасти это результат действия более глубинных исторических и географических факторов (например, неоднозначной и полной раздоров истории

региона и роли Москвы), влиявших на формирование политических предпочтений на Южном Кавказе. В конечном счете Грузия остается весьма одинока в своей системе безопасности. Даже хваленые трубопроводы, которые протягиваются через ее территорию, имеют свои негативные стороны и не обязательно содействуют расширению структуры региональной безопасности.

Смена режима в Грузии в ноябре 2003 года, которая привела к власти нового президента Михаила Саакашвили, изменила многое, но не укоренившуюся весьма ненадежную структуру региональной безопасности, по крайней мере в ближайшей перспективе. Борьба Саакашвили с черным рынком и коррупцией, если окажется эффективной, способна сделать трансграничную торговлю более прозрачной. Его представление о более сбалансированной внешней политике позволяет надеяться, что Грузия будет в меньшей степени заложником Вашингтона и Москвы. Однако, поскольку Саакашвили сконцентрирован на внутренних проблемах Грузии, а сложные проблемы безопасности в регионе в целом остаются без решения, поступательное движение на Южном Кавказе обещает быть долгим.

БЕЗОПАСНОСТЬ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ

Географическое определение "Южный Кавказ" вошло в широкое употребление лишь с середины 1990-х годов. Ограниченные с севера природным барьером в виде Главного Кавказского хребта, территории Грузии, Армении и Азербайджана раньше совместно назывались русоцентричным термином "Закавказье", пока обретение независимости не позволило этим трем странам использовать более нейтральный термин "Южный Кавказ". В то время как на севере горы образуют четкую границу (несмотря на то что кое-где она может оспариваться абхазами, осетинами или лезгинами), южные границы региона имеют более произвольный характер. Вообще говоря, южная граница региона была проведена российскими имперскими правителями — сначала в царское время, а затем во времена Советского Союза. Его точные границы определялись больше исторически, чем географически. То, что в Южный Кавказ входит Батуми, но не входит Карс, — факт, связанный с исторической ситуацией (возникшей в результате событий 1915—1921 гг.), которая привела к тому, что Батуми стал политически намного ближе к Москве,

чем к близлежащему турецкому порту Трабзон. Таким образом, советское наследие по-прежнему определяет различные современные обозначения этой территории как региона[3].

С точки зрения безопасности краткий взгляд на историю региона создает впечатление, что выражение "кавказская безопасность" на деле представляет собой оксюморон. Южный Кавказ веками служил полем битвы империй, при этом местное население использовалось в качестве добровольных или подневольных бойцов в цепи войн, которым, по-видимому, нет конца. Это имперское наследие принудительного совместного проживания и участия в войнах между великими державами никогда не обеспечивало региону никакой стабильной системы безопасности, кроме навязанной сверху.

Грузия со своей столицей Тифлисом/Тбилиси часто признавалась центром региона. Тифлис был административной столицей региона, когда тот входил в состав Российской империи, и затем снова, в период недолговечной Закавказской Федерации 1918 года. При закрытой в результате спора вокруг Нагорного Карабаха границе между Арменией и Азербайджаном — самой протяженной на Южном Кавказе — Грузия снова (по умолчанию) стала региональным центром для международных организаций, бизнеса и неправительственных организаций (НПО), желающих работать со всеми тремя странами.

Следует подчеркнуть, что сами грузины обычно не претендовали на ведущую роль на Южном Кавказе, и у Грузии как таковой отсутствует традиция доминирующего положения в регионе. Статус столицы был присвоен Тифлису/Тбилиси Россией в царские времена, но ни армяне, ни азербайджанцы не считают его столицей Кавказа. За последние 100 лет государственное строительство в Грузии неизменно приходило в столкновение с амбициями этнических меньшинств, искавших защиты не в Тбилиси, а в Москве (абхазы и осетины), в Баку (азербайджанцы) или в Ереване (армяне). В то же время на остальной территории Южного Кавказа нет сопоставимой грузинской диаспоры, которая могла бы обеспечить Тбилиси статус защитника своих граждан за пределами Грузии. Можно сказать, что в кавказской се-

[3] Подробнее о географической терминологии применительно к региону см. *Tamaz V. Gamkrelidze*. 'Transcaucasia' or 'South Caucasus'? Towards a More Exact Geopolitical Nomenclature. — *Marco Polo Magazine*, vol. 4-5 (1999), http://www.traceca.org/marcopolo/mp40.pdf.

мье Грузия была одним из соперничающих детей, но не родителем. На самом деле ситуация скорее напоминает семью, в которой *нет* родителей — только докучливые дядюшки и мачехи.

Традиционной мачехой для Кавказа была Москва. В советский период 50 процентов торговли региона приходилось на Россию (Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику), а экономические отношения между тремя кавказскими республиками были развиты слабо. Политические переговоры по ресурсам и льготам обычно проводились в Москве, а не во взаимодействии с товарищами из Баку или Еревана.

Роль Грузии (или ее отсутствие) в нагорно-карабахском конфликте может служить иллюстрацией такого дисфункционального регионального развития. Когда в 1988 году впервые вспыхнул нагорно-карабахский конфликт, Грузия была советской республикой и не могла себе позволить выступить в роли посредника. В феврале 1988 года, при первых признаках волнений в Нагорном Карабахе, Политбюро для поддержания порядка перебросило туда из Грузии моторизованный батальон внутренних войск численностью в 160 человек. Уже на этом раннем этапе сочли, что направлять в данный район батальон из Армении или Азербайджана слишком рискованно. Однако, хотя в личном составе первого батальона, направленного в Нагорный Карабах, было много грузин, можно не сомневаться, что командир был славянского происхождения.

Протоколы заседаний Политбюро (опубликованные в 1992 г.) свидетельствуют о том, что единственный грузин в Политбюро, Эдуард Шеварднадзе, первым внес предложение по урегулированию конфликта. Шеварднадзе предложил поднять статус Нагорного Карабаха до уровня автономной республики. Однако к его совету не прислушались, и его участие на этом, видимо, и закончилось. К предложению Шеварднадзе потом вернулись в том же 1988 году, но было уже слишком поздно.

Беспристрастный наблюдатель мог ожидать, что после распада Советского Союза новая независимая Грузия станет эффективным посредником между армянами и азербайджанцами, когда в 1991 году конфликт вокруг Карабаха опять обострился и вылился в настоящую межгосударственную войну. Однако эту роль взяли на себя президент России Борис Ельцин и его казахстанский коллега Нурсултан Назарбаев, которые во время посещения столицы Нагорного Карабаха Степанакерта выдвинули самую заметную мирную инициативу того года.

То, что Грузия не выступила посредником между своими воюющими соседями, вероятно, объяснялось тем, что в 1991—1994 годах она была слишком погружена в собственные проблемы, чтобы иметь политическую волю к решению чужих. Еще более важную роль сыграл тот факт, что Грузия, столкнувшись с попытками отделения регионов Южной Осетии и Абхазии, в споре по карабахской проблеме поддерживала принципиальную позицию Азербайджана, а именно: территориальную целостность новых постсоветских государств необходимо сохранять, а сепаратизм — пресекать. Таким образом, строя тесные стратегические отношения с президентом Азербайджана Гейдаром Алиевым, Шеварднадзе в вопросе о Карабахе, по существу, поддержал Азербайджан.

Картина запутанного клубка отношений между южнокавказскими странами и их ближайшими соседями свидетельствует о том, что при определении приоритетов жесткие прагматические расчеты гораздо важнее факторов культурного или исторического порядка. Например, несмотря на богатые культурные и исторические взаимосвязи на протяжении двух веков, в настоящее время отношения между Грузией и Россией весьма напряженные. Более того, история нередко непростых отношений Грузии с преимущественно мусульманским Азербайджаном не помешала двум странам наладить за последние 10 лет хорошие отношения. Хотя и Россия, и Армения превозносят тесные вековые связи, которые, как предполагается, лежат в основе их союза, подобные рассуждения не могут объяснить стратегического партнерства Армении (98 процентов населения которой составляют христиане) с Исламской Республикой Иран. И хотя прагматические соображения определяют и отношения Грузии с Арменией — двух государств с древними христианскими корнями, — их внешняя политика, тем не менее, никак не обусловлена этим общим историческим опытом. Лишенная выхода к морю, Армения использует грузинские черноморские порты Поти и Батуми для транспортировки большей части своего импорта из-за рубежа[4]. Грузия также служит своего рода трубо-

[4] *Evgeny Polyakov*. Changing Trade Patterns after Conflict Resolution in the South Caucasus (Washington, DC: World Bank Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Europe and Central Asia Region, 2000), p. 33, http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/0/23ac8865ee0dc520852568fc005ba956/$FILE/ATT00ZE9/Trade+flows3.pdf.

проводом для экспорта российской нефти и газа в Армению. Но эти связи не подкрепляются более широким политическим и экономическим сотрудничеством между Грузией и Арменией. Главная дорога на грузинской стороне границы с Арменией в районе Джавахети — одна из самых плохих на Кавказе, и в настоящее время между Ереваном и Тбилиси нет никаких коммерческих авиарейсов.

Грузино-армянский конфликт декабря 1918 года из-за районов Лори и Ахалкалаки длился всего две недели, но напряжение вокруг грузинского района Джавахети в целом и города Ахалкалаки в частности сохраняется. Армяне составляют примерно 5—6 процентов населения Грузии, а в Джавахети их 90 процентов. Тлеющее недовольство джавахетских армян по отношению к Тбилиси хотя и не наносит очевидного ущерба отношениям между Арменией и Грузией на высшем уровне, однако рождает подозрения в низших слоях грузинского общества.

Стратегически Армения и Грузия смотрят в разные стороны — на Москву и Вашингтон, соответственно. В 1995 году Армения подписала соглашение, продлевающее присутствие российских военных на базе в Гюмри еще на 25 лет. Два года спустя это соглашение было дополнено всеобъемлющим "Договором о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи". Армянская и российская армии проводят совместные учения, тесно сотрудничают. В экономическом плане Россия постепенно поглощает наиболее важные объекты Армении, в том числе атомную электростанцию и многие промышленные предприятия. Напротив, грузинское руководство последовательно в своем желании вступить в Организацию Североатлантического договора (НАТО), поставив в качестве приоритетной задачи закрытие двух оставшихся российских военных баз на своей территории. В стратегических интересах Армении сохранение баз в Батуми и Ахалкалаки на территории Грузии, поскольку они используются Россией для снабжения российских баз в Гюмри в Армении. Через грузино-армянскую границу российскими военными осуществляются интенсивные перевозки людей и техники (хотя после введения в 2000 году взаимного визового режима между Россией и Грузией их объем сократился). Помимо этого, база в Ахалкалаки является фактически единственным источником рабочих мест для армянского населения этого района, и ее закрытие может иметь катастрофические последствия для местной экономики.

Отношения Грузии с Азербайджаном намного лучше, чем с Арменией. Несмотря на то что в прошлом между ними возникали споры вокруг района Закаталы, в последнее время они не возобновлялись. Недавно обе страны заявили о стратегической ориентации на Запад, что нашло воплощение в их участии в весьма политизированном проекте строительства нефтепровода Баку — Тбилиси — Джейхан (БТД), который подробнее рассматривается ниже. Кроме того, два предыдущих президента, длительное время возглавлявшие эти страны, — Шеварднадзе и Алиев — на протяжении 1990-х годов открыто создавали союз, несмотря на то что в 1980-е годы были идеологическими противниками, когда входили в состав Политбюро при Михаиле Горбачеве. Алиев даже "пожертвовал" Грузии транзитную выручку Азербайджана от трубопровода БТД, когда с проектом возникли проблемы.

Тем не менее партнерские отношения между Грузией и Азербайджаном не такие тесные, как кажется. Сотрудничество по грандиозному инфраструктурному проекту БТД не вылилось в широкое экономическое сотрудничество. В соответствии с особыми традициями Южного Кавказа стратегические приоритеты Азербайджана оказываются иными, чем у Грузии. После прихода к власти в России президента Владимира Путина в азербайджанско-российских отношениях наблюдается потепление. Оба бывшие офицеры КГБ, Путин и Гейдар Алиев сумели дать импульс установлению хороших отношений, что сильно отличалось от натянутых отношений между Путиным и Шеварднадзе. В 2000 году Россия демонстративно ввела визовый режим для Грузии, продолжая отказываться от него в отношении Азербайджана, а незамедлительные и теплые поздравления Москвы Ильхаму Алиеву в октябре 2003 года после его победы на спорных президентских выборах в Азербайджане резко контрастировали с десятидневным молчанием России после полной и абсолютно не вызывавшей сомнений победы Михаила Саакашвили на президентских выборах в Грузии в январе 2004 года. Разница в отношениях Азербайджана и Грузии с Россией указывает на то, что взгляды Баку и Тбилиси по стратегическим вопросам не всегда совпадают.

Послевоенный опыт Европы доказывает, что для тесного стратегического союза необходимы активные торговые отношения и открытые границы между странами. Если судить по этим критериям, между тремя кавказскими государствами существу-

ет глубокое отчуждение. В самом деле, полуизоляция Грузии от ее двух южнокавказских соседей наиболее очевидна на границах. На переезд из одной бывшей советской республики в другую в этом регионе может уйти много часов: за коммерческие перевозки приходится платить высокие тарифы плюс значительные взятки; водители машин с номерами одной страны не хотят пересекать границу и въезжать в другую страну, опасаясь вымогательств со стороны дорожной полиции.

В результате легальная торговля между Грузией и ее соседями ограничивается в основном древесиной, пшеницей и энергоносителями. Препятствия для создания каких-либо совместных предприятий, не говоря уже о расширении кавказского общего рынка, огромны. Более того, подобное положение не есть результат саботирования коррумпированными местными чиновниками грандиозных планов руководства. Такая изоляция представляется *присущей* политической и экономической структуре Южного Кавказа. Эти проблемы создаются не просто досадными бюрократическими барьерами, которые, будучи устранены, освободят сдерживаемую предпринимательскую энергию, — они порождаются глубоко укоренившимися политическими аспектами экономики, когда конъюнктурные политические интересы противостоят долгосрочному экономическому прогрессу.

Экономика Южного Кавказа поделена между несколькими влиятельными игроками, стремящимися к стабильной монополии для поддержания финансирования и надежности своей политической власти. В Грузии сложилась ситуация, когда массовая бедность, неформально приватизированная экономика, слабые и коррумпированные правоохранительные органы сделали теневую экономику всепроникающей, создающей угрозу любым попыткам строительства нормально финансируемого и функционирующего государства. Покойный премьер-министр Грузии Зураб Жвания говорил, что в 2003 году из-за контрабандной торговли и неуплаты налогов правительство Грузии потеряло 60 млн. лари (29 млн. долл. США) только от доходов с табачных изделий и почти 200 млн. долл. США от скрытых от налогов нефтепродуктов[5]. Один из американских экспертов ставит воп-

[5] *Shorena Ratiani*. Georgia: Corruption Crackdown Makes Waves. — *IWPR Caucasus Reporting Service* no. 231, March 4, 2004, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200403_221_1_eng.txt.

рос еще резче, утверждая, что "[грузинское правительство] могло бы ликвидировать бюджетный дефицит, если бы просто полностью собирало налоги с двух видов продукции — импортного бензина и сигарет"[6]. По оценкам грузинского эксперта по вопросам организованной преступности Георгия Глонти, грузинская экономика "на 60—70 процентов зависит от черного рынка, торгующего главным образом контрабандными товарами — продуктами, алкоголем, сигаретами и другими промышленными товарами"[7].

Часто легальная и нелегальная экономика трудноразличимы. Тони Во отмечает: "Несмотря на создаваемое впечатление распадающегося постсоветского государства, Грузия на самом деле представляет собой преуспевающую свободную рыночную экономику. Проблема заключается в том, что регулирование этой экономики зависит не от рациональной деятельности государства, а от влияния клановых и криминальных систем"[8]. Вероятно, правильнее было бы сказать, что этот рынок вовсе не "свободен", а регулируется узкими политическими соображениями нескольких лиц (среди них есть и государственные деятели), которые не заинтересованы в долгосрочном экономическом развитии государства в целом.

В регионах со слабым правопорядком вопрос о легальности некоторых видов экономической деятельности решается непросто. Но у тех, кто контролирует производство древесины на севере Армении или в западной Грузии, фундук или сигареты в Аджарии, нефтепродукты всех видов в Азербайджане или металлический лом по всей Грузии, есть веские причины опасаться свободной торговли. В результате претензии Грузии на роль транспортного коридора пока что превратили ее в привлекательный маршрут для преступников. Например, страна стала перевалочным пунктом для международной торговли наркотиками. Луиза Шелли из Центра по изучению транснациональной преступности и коррупции пишет, что, "по данным аналитиков Интерпола, в 1990-е годы по южному маршруту [через Южный

[6] *Craig MacPhee*. Expert on Georgia Explores 'Can Saakashvili Outdo Shevardnadze?'. — *Newswise*, January 5, 2004.

[7] *Giorgi Glonti*. Problems Associated with Organized Crime in Georgia, http://www.traccc.cdn.ge/publications/publication2.html.

[8] *Tony Vaux*. Strategic Conflict Assessment, Georgia (Timbertop, UK: Humanitarian Initiatives, 2003), p. 6.

Кавказ] наркоторговли стало проходить 10 процентов наркотиков, нелегально поставляемых из Афганистана на европейские рынки, чего не было до распада СССР"[9]. Некоторые нелегально поставляемые наркотики — героин и сырой опиум из Афганистана, — видимо, попадают из Ирана на Южный Кавказ и затем далее на Балканы. Другие наркотики почти наверняка движутся через Туркменистан и Каспийское море, хотя это трудно проверить ввиду недостатка данных из сверхскрытного Туркменистана. Сванте Корнелл отмечает, что Грузия особенно страдает от использования этого маршрута поступления наркотиков, не в последнюю очередь потому, что "грузинские службы безопасности плохо оснащены, чтобы заниматься этой проблемой, и, по всей видимости, больше, чем в Азербайджане, подвержены проникновению в их среду представителей контрабандных сетей"[10].

Поскольку границы Грузии слишком часто оказываются закрытыми для небогатых, но добросовестных предпринимателей и при этом угрожающе широко открыты для организованной преступности, государственная власть постоянно находится в уязвимом положении. Присутствие десятков "профессиональных моджахедов" (часть которых связана с "Аль-Каидой") в Панкисском ущелье в 2001—2002 годах, вероятно, объясняется слабостью и коррумпированностью грузинских сил безопасности и пограничных служб. Таким образом, Грузия на какое-то время превратилась в прибежище для международных террористов, а Панкисское ущелье, кроме того, стало плацдармом для неудачной вылазки чеченских боевиков во главе с полевым командиром Русланом Гелаевым, предпринятой в октябре 2001 года в Кодорском ущелье в Абхазии, что серьезно подорвало грузино-абхазский мирный процесс[11]. Это явилось красноречивым свидетельством эндемического распространения коррупции в Грузии, подрывающей ее собственную государственность.

---

[9] *Louise Shelley*. Organized Crime in the Former Soviet Union: The Distinctiveness of Georgia, http://www.traccc.cdn.ge/publications/publication1.html.

[10] *Svante Cornell*. The Growing Threat of Transnational Crime, in *Dov Lynch, ed*. The South Caucasus: A Challenge for the EU, Chaillot Papers no. 65 (December 2003), p. 83, http://www.iss-eu.org/public/content/chaile.html.

[11] Подробнее об операции Гелаева в Кодорском ущелье см. главу Оксаны Антоненко в настоящем сборнике. Подробнее о проблеме Панкисского ущелья см. главу Джабы Девдариани.

Коррупция и пограничные проблемы, возможно, самые трудные из тех, которые Саакашвили пообещал решить. Арест влиятельных фигур, связанных с режимом Шеварднадзе, по обвинению в коррупции, кампания по чистке таможенных служб, операции по борьбе с контрабандой на грузино-азербайджанской границе и в Аджарии — все эти меры доказывают, что ему известны если не необходимые методы борьбы, то хотя бы масштабы проблемы. Ситуация с Южной Осетией высвечивает дилемму, с которой столкнулся Саакашвили: ни один вопрос невозможно решить изолированно, однако у грузинского правительства нет ресурсов, чтобы решать все проблемы одновременно. Проведенная Грузией в июне 2004 года "операция по борьбе с контрабандой" в Южной Осетии стремительно вылилась в самое острое за последние более чем 10 лет политическое противостояние между Тбилиси и Цхинвали.

Неспособность урегулировать конфликты 1990-х годов не только служит главным источником беспокойства для Тбилиси, но и, разумеется, продолжает препятствовать формированию более здоровой экономической обстановки на Южном Кавказе. Урегулирование на основе переговоров нагорно-карабахского, абхазского и южно-осетинского конфликтов ослабило бы ряд влиятельных картелей в регионе. Всего три примера: 1) армянские военные, контролирующие бóльшую часть экономики Армении и перевозок по единственной дороге между Арменией и находящимся под армянским контролем Нагорным Карабахом, проиграли бы, если бы вновь открылась закрытая с 1990 года граница с Азербайджаном; 2) власти и спецслужбы региона Самегрело, участвующие в контрабанде бензина, сигарет и фундука через границу между западной Грузией и Абхазией, очень много потеряли бы, если бы эта граница полностью открылась для автомобильного и железнодорожного транспорта; 3) если бы главный железнодорожный маршрут Север—Юг (из России в Грузию и Армению через Абхазию) вновь открылся в результате прогресса в урегулировании спора между Грузией и Абхазией, это стало бы серьезным ударом для тех, кто ежегодно получает миллионы долларов прибыли от полулегальной придорожной торговли через территорию Южной Осетии.

Иными словами, мощные криминальные монополии противодействуют формированию кавказского общего рынка. Единственными крупными общекавказскими проектами, реализуемыми в настоящее время, являются два трубопровода для

энергоносителей, которые проходят через Грузию и Азербайджан. Эти проекты финансируются западными нефтяными компаниями и потому в основном не подвержены влиянию узких местных экономических интересов. Однако (подробнее стратегическое значение этих трубопроводов я рассматриваю ниже) их потенциальная роль для форсированного развития региональной торговли в лучшем случае неоднозначна. После завершения их строительства и окончательной выплаты компенсаций землевладельцам в Азербайджане и Грузии никто на всем протяжении трубопроводов не будет получать никакой особой экономической выгоды. Прибыль пойдет нефтяным компаниям и правительствам в Баку, Тбилиси, Анкаре и на Западе.

В то же время существует реальный риск того, что проекты строительства трубопроводов приведут к деформации общекавказской экономики. Это связано с синдромом "голландской болезни". Три эксперта, говоря о потенциальных рисках для Азербайджана, дают следующее определение этого синдрома:

> Голландская болезнь случается, когда большие объемы иностранной валюты, зарабатываемые за счет продажи товара, например нефти, конвертируются в местную валюту. В силу этого повышается спрос на местную валюту, что ведет к завышению обменного курса. В итоге импорт дешевеет, а экспорт дорожает. Этот спад в ценовой конкуренции ослабляет сектор трудоемкого промышленного производства[12].

В 2001 году на нефтяной сектор Азербайджана приходилось 67,5 процента промышленного производства. Выпуск продукции в не связанном с нефтью секторе резко упал, а экспорт товаров в Россию, которая была крупнейшим торговым партнером страны, в 1997—2001 годах сократился более чем вдвое. Эта тенденция может только усилиться по мере того, как в ближайшие годы в Азербайджан начнут поступать мощные потоки иностранной валюты. Не связанные с нефтью отрасли азербайджанской экономики могут просто рухнуть. Последствия такого сценария для Грузии неясны: он может привести к росту грузинского экспор-

[12] *Sabit Bagirov, Ingilab Akhmedov, and Svetlana Tsalik*. State Oil Fund of the Azerbaijan Republic, in *Svetlana Tsalik, ed*. Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit? (New York: Caspian Revenue Watch, Open Society Institute, 2003), p. 94.

та в Азербайджан, хотя уровень производства в Грузии все еще настолько низок, что подобный вариант маловероятен. Важнее более общий момент: резкий рост в энергетическом секторе может иметь значительные (и не обязательно положительные) последствия для экономики стран Южного Кавказа. В условиях, когда будут создаваться эти крупные прибыли в области энергетики, с экономикой, где господствуют картели, и с препятствиями на границе, свободная торговля в ближайшее время развиваться не будет.

ТРУБОПРОВОДЫ, ВОЗМОЖНОСТИ И УГРОЗЫ

В 2005—2006 годах два новых трубопровода вызовут существенные изменения в характере энергетики и стратегической ситуации на Южном Кавказе. Строительство нефтепровода Баку—Тбилиси—Джейхан (БТД) должно завершиться в начале 2005 года; при этом планируется, что через год будет сдан газопровод Баку—Тбилиси—Эрзерум (или Южный Кавказ), который пройдет параллельно БТД через Азербайджан и Грузию и затем разойдется с ним и направится в Турцию. Каждый из этих трубопроводов сам по себе крупнее любого инфраструктурного проекта, когда-либо осуществленного в регионе. Эти проекты изменят положение Грузии в мире если не в экономическом, то в стратегическом плане, прочно связав ее с Турцией и Западом и повысив заинтересованность западных стран в обеспечении стабильности в стране, через которую на их рынки должны в безопасных условиях поступать нефть и газ. Тем не менее такой значительный проект неизбежно несет с собой риски в отношении безопасности, и Грузия, возможно, недооценивает серьезные долгосрочные проблемы в области безопасности, которые они будут создавать.

С чисто экономической точки зрения трубопровод БТД не будет иметь серьезных последствий для Грузии. Иначе обстоит дело в Азербайджане, который явно окажется в выигрыше. По оценкам, при цене на нефть лишь в 25 долл. США за баррель Азербайджан мог бы уже к 2010 году получить в целом более 17 млрд. долл. США от производства и транспортировки нефти. Если сохранятся сегодняшние высокие цены, доходы будут еще больше. Грузия может рассчитывать на гораздо меньшие суммы — она будет получать всего лишь около 50 млн. долл. США в год в качестве тарифных платежей за ее сравнительно короткий отрезок маршрута. В связи с этим в адрес Шеварднадзе звучали

обвинения, например, от его преемника Михаила Саакашвили, в том, что он "перехвалил" БТД перед грузинским населением.

Газопровод Баку — Эрзерум, безусловно, принесет Грузии больше прямых выгод, обеспечив надежное снабжение каспийским газом целых районов страны, которые раньше зависели от нерегулярных поставок из России или оставались совсем без газа. Судьба трубопровода Баку — Эрзерум по-прежнему зависит от того, помешает ли строительству нового трубопровода энергетическая сделка, условия которой еще не совсем ясны, заключенная правительством Шеварднадзе и российским газовым гигантом "Газпром" в 2003 году. Помимо этого, поскольку Армения продолжает полагаться на российский газ, транспортируемый через Грузию, и вела переговоры с Ираном о строительстве газопровода Иран — Армения, Грузия оказалась в центре двух газовых маршрутов, планируемых политически противоположными блоками: Азербайджан — Грузия — Турция и Россия — Грузия — Армения — Иран.

БТД имеет два воплощения. Первый проект был инициирован Турцией, которая рассчитывала получить от него выгоду благодаря тому, что его конечным пунктом стал бы турецкий средиземноморский порт Джейхан, за счет чего снизилась бы постоянная экологическая угроза, создаваемая нефтяными танкерами, следующими из черноморских портов Новороссийск и Поти, при прохождении через узкий Босфорский пролив вблизи Стамбула. Однако эта идея начала реально набирать обороты в 1997 — 1998 годах, когда получила решительную поддержку у администрации Клинтона в Вашингтоне. В те годы в своих свидетельских показаниях в Конгрессе такие высокопоставленные американские чиновники, как Стив Сестанович, Ричард Морнингстар, Федерико Пенья и Билл Ричардсон, поддержали БТД как проект, который повысит энергетическую безопасность США и при этом окажет поддержку Азербайджану и Грузии.

Сначала многих беспокоило то, что первоначальные планы относительно БТД излишне мотивировались политическими интересами. Уэйн Мерри, бывший сотрудник Пентагона и госдепартамента, который присутствовал на некоторых первоначальных обсуждениях строительства трубопровода, сказал, что представления о проекте были чрезвычайно путаные. По словам Мерри, изначальным мотивом была компенсация Турции за доходы, которые она теряла в результате санкций, введенных против Ирака в 1991 году, после войны в Персидском заливе:

> Только [позже] стали учитываться другие вопросы — и другие личные и институциональные соображения. Нефтяным компаниям всегда был нужен южный маршрут через Иран для использования имеющихся у них местной и глобальной распределительной инфраструктур. Это противоречило интересам влиятельных кругов в Вашингтоне — антииранской группировки (которая до сих пор имеет возможность блокировать инициативы). Затем был интерес к [северо-западному] маршруту на Новороссийск, который вступил в противоречие с антирусской группировкой, опасавшейся "неоимпериализма" (хотя раздавались громкие голоса в пользу участия России). Затем был интерес, связанный с желанием чем-то помочь "Шеви" [Шеварднадзе] за его нередко вознаграждавшуюся деятельность в качестве советского министра иностранных дел и поддержать Алиева, — в обоих случаях не принимая во внимание, что ни один из них, возможно, не доживет до полной реализации проекта[13].

Вопрос о том, куда БТД не пойдет, был столь же важным, как и вопрос о том, куда он пойдет, благодаря чему его, пожалуй, можно было бы назвать "не российским и не иранским трубопроводом". Выступая в Конгрессе в марте 1998 года, высокопоставленный американский разработчик стратегии в отношении бывшего Советского Союза Строуб Тэлбот открыто предостерег Иран, к которому он применил термин "государственный спонсор терроризма", и завуалированно — Россию по поводу их предполагаемых интересов на Кавказе. Он сказал: "Мы продолжаем предостерегать государства региона против развития тесных отношений с Ираном... Более того, мы не позволим какому-либо государству региона занять там доминирующее политическое или экономическое положение. Мы будем продолжать работать со всеми государствами Кавказа, чтобы помешать росту влияния Ирана в регионе"[14].

Все эти аргументы оказались не слишком убедительными для нефтяной промышленности. Терри Адамс, возглавлявший

[13] Уэйн Мерри, письмо автору, 4 ноября 2003 года.

[14] Strobe Talbott, U.S. Congress, Senate, Testimony before the Subcommittee on Foreign Operations, Appropriations Committee, 105th Congress, 2nd Session, March 31, 1998.

первый многонациональный нефтяной консорциум в Баку — Азербайджанскую международную операционную компанию (АМОК), сказал, что эта схема слишком политизирована и не продемонстрировала своей экономической жизнеспособности. В 2000 году Адамс писал:

> Но поддержка любой национальной независимости по определению вовлекает внешнего игрока в более широкую геополитическую сферу действий. Для США это означало сдерживание российского и иранского влияния в регионе, что одновременно требовало повышенного присутствия там самих США. Это неизбежно приводило к региональному дипломатическому и коммерческому конфликту, который стал фокусироваться на проблеме трубопровода. Все это в значительной степени основывалось на непроверенном представлении о том, что если какая-либо из сторон "продавит" свой вариант маршрута трубопровода для экспорта нефти с Каспия, то это будет иметь долгосрочные геополитические результаты[15].

Однако примерно в 2000 году, с изменением обстоятельств внутри и за пределами региона, нефтяные компании (в особенности BP Amoco) поверили в коммерческие возможности БТД. Наконец, в 2003 году началось строительство. Решающими факторами стали в совокупности перспективные запасы каспийской нефти, сохраняющиеся высокие цены на нефть и возраставшая неопределенность в отношении Ближнего Востока. Поскольку "энергетическая безопасность" приобрела для западных компаний и правительств более приоритетное значение, привлекательность источника энергоносителей, который находился за пределами ОПЕК и контролировался практически непосредственно международными компаниями, вновь подняла рейтинг Каспия. Как пишет Джон Робертс, "Каспий важен не тем, что он является одним из крупных добывающих районов мира, а тем, что он может стать одним из крупнейших добывающих районов в мире, где фактическая добыча нефти остается, по существу, в руках ориентированных на рынок международных энергетиче-

[15] *Терри Адамс*. Каспийские углеводороды, политизация региональных трубопроводов и дестабилизация Кавказа. — *Кавказские региональные исследования*, том 5, № 1 и 2, 2000, http://poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0501-00.htm.

ских компаний"[16]. В этом смысле БТД превратился из "не иранского и не российского трубопровода" в "трубопровод не Ирака и не Саудовской Аравии" — привлекательный альтернативный источник энергетической безопасности, полностью контролируемый западными компаниями.

Для Азербайджана и Грузии маршрут БТД, проходящий через три страны, имел очевидные политические преимущества. Для Азербайджана заманчиво иметь в качестве транзитной страны своего политически слабого соседа Грузию, до тех пор пока удается справляться с завистью со стороны Ирана и России. Для грузин трубопровод имеет исключительно политический характер в качестве символа их независимости как государства. Бывший президент Грузии Эдуард Шеварднадзе ясно дал понять, что считает строительство БТД, возможно, важнейшим достижением за все время своего президентства. "Все признают, что Грузия является ключевым звеном в этом проекте, — сказал Шеварднадзе в августе 2003 года. — Функционирование трубопровода будет во многом зависеть от нашей страны. Грузия стала частью сферы глобальных интересов, что служит серьезным фактором в укреплении нашей государственной независимости"[17].

По словам Гелы Чарквиани, одного из ближайших помощников Шеварднадзе и его главного советника по внешней политике, и грузины, и россияне осознавали символическое значение крупного трубопровода, идущего в обход России. Чарквиани рассматривал его как оплот суверенитета Грузии:

> Советский Союз был самой централизованной страной мира; любое движение в Советском Союзе было направлено от периферии к центру, а не наоборот. Никогда не было никакой связи между периферией и заграницей — из Тбилиси в Турцию. Турция гораздо ближе, чем Москва, но все должно было идти через Москву. Невозможно было пересечь границу, не получив благословения из центра. Этот менталитет сохраняется по сей день[18].

---

[16] *John Roberts*. Energy Reserves, Pipeline Politics and Security Implications, in *Lynch*. The South Caucasus, p. 91.

[17] Цит. по: *Leila Amirova, Nurlana Gulieva, Gennady Abramovich, and Giorgy Kupatadze*. Special Report: Trans-Caucasus Pipeline Underway at Last. — *IWPR Caucasus Reporting Service* no. 211, December 23, 2003, http://www.iwpr.net/index/pl?archive/cau/cau_200312_211_2_eng.tst.

[18] Гела Чарквиани, интервью с автором, 24 октября 2003 года.

Несмотря на сумбурное начало и проволочки, БТД сегодня пользуется почти полной поддержкой в Азербайджане и Грузии. Он не встретил значительных политических возражений ни в одной из этих стран и был поддержан оппозиционными партиями. Даже заинтересованные НПО в Грузии, такие как "Зеленая альтернатива", высказывали сомнения не столько по поводу самого проекта, сколько по поводу допущенных, по их мнению, ошибок и спешки при его осуществлении.

Представление о том, что два трубопровода помогут Грузии стать транзитным коридором между Востоком и Западом и добиться большей независимости от России, разделяется практически всеми. Однако БТД имеет и другие стратегические последствия для Грузии, менее благоприятные и пока не получившие широкого одобрения. Это связано с тем, что сам политический характер проектов делит регион на "выигрывающие" и "проигрывающие" стороны и может привести к обострению существующих споров и трений.

С самого начала было ясно, что БТД вряд ли пойдет через Армению. Самой быстрой и дешевой была бы прокладка трубопровода из Баку в Джейхан по долине реки Аракс вблизи азербайджано-иранской границы, через азербайджанский эксклав Нахичевань и дальше в восточную Турцию. Однако это означало бы его прохождение либо через 30-километровый участок территории Ирана, что неприемлемо для США, либо через аналогичный отрезок в Армении. Вариант Армении пользовался некоторой популярностью среди тех на Западе, кто считал БТД потенциальным "мирным проектом". Представитель США Джон Мареска, бывший сопредседатель Минской группы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), занимавшейся мирным процессом в Нагорном Карабахе, в 1995 году выступил в поддержку этой идеи, отметив, что она будет иметь положительный эффект, поскольку включит Армению в общерегиональный экономический проект. Мареска писал: "Прокладка трубопровода через Армению побудила бы трезвомыслящих армян присоединиться к честному поиску решения карабахского конфликта, чтобы с выгодой воспользоваться этой уникальной возможностью. Не использовать трубопровод, учитывая этот вариант, будет глупо и неправильно"[19].

[19] *John Maresca.* A 'Peace Pipeline' to End the Nagorno-Karabakh Conflict. — *Caspian Crossroads*, vol. 1 (winter 1995).

Этого не произошло, поскольку динамика нагорно-карабахского мирного процесса представлялась слишком неопределенной, чтобы служить мотивировкой для коммерческого в своей основе проекта, а нефтяные компании были по понятным причинам несклонны ставить судьбу своего трубопровода в зависимость от событий в Нагорном Карабахе. Как замечательно сказал специалист по энергетике Роберт Эбель, "мир может дать трубопровод, но трубопровод не может принести мир"[20]. А главное — без решения спора вокруг Карабаха идея строительства трубопровода через враждебное государство была априори неприемлема для Азербайджана. Политические настроения внутри страны просто не позволили бы одобрить маршрут, который воспринимался как поощрение врага или фактически как провоцирование диверсионных акций.

Итак, БТД исключает Армению, но так, как было очевидно в течение нескольких лет. Его влияние на спор о Карабахе, скорее всего, будет неоднозначным. Если говорить о положительной стороне, то осуществление проекта стоимостью в 3 млрд. долл. США обеспечивает BP Amoco и другим иностранным инвесторам долю участия в мирном разрешении конфликта. В ближайшей к Карабаху точке БТД будет проходить всего в 12 километрах севернее карабахской линии прекращения огня. Азербайджанские официальные лица выступили с заведомо неправдоподобными заявлениями об угрозе для трубопровода со стороны "армянского терроризма". Министр обороны Азербайджана Сафар Абиев сказал, что "Армения наращивает запасы вооружений и представляет реальную угрозу для безопасности трубопровода", а по словам заместителя министра национальной безопасности Фуада Искендерова, его организация располагает информацией о представляющих угрозу "армянских террористических организациях"[21]. В этих комментариях одновременно переоценивается подрывной потенциал и намерения армян и недооцениваются обширные комплексные меры безопасности, заложенные инвесторами в проект строительства трубопровода. А самое главное — армянам дали понять, что любой саботаж проекта теми, кто ассоциируется с Арменией, будет иметь для нее катастрофические последствия как участницы международной дипломатии, и это, безусловно, обусловливает их действия.

[20] Цит., в частности, по: *Inga Saffron*. Black Gold, Once Red, Fuels an Oil Rush. — *Knight-Ridder Newspapers*, July 20, 1977.

[21] *Amirova et al*. Special Report: Trans-Caucasus Pipeline Underway at Last.

Эксперт в области энергетики Джон Робертс пишет:

> И БТД, и ЮКГП [Южнокавказский газопровод] будут на всей протяженности прокладываться под землей на глубине не менее 1 метра и тем самым защищены от случайных ударов. Однако они будут иметь две наземные перекачивающие станции в Азербайджане и еще две в Грузии, а также ряд насосных станций и установок для снижения давления в Турции. Хотя эти объекты могут стать мишенью для партизан или террористов, удары по таким установкам могут с большей вероятностью оказаться элементами гораздо более масштабного конфликта, чем частью операции, направленной непосредственно против самих трубопроводов. Поэтому главная проблема — это стабильность стран, через которые они будут проходить[22].

Касаясь угрозы терроризма, прежде всего необходимо определить две гипотетические опасности (хотя за предполагаемый 40-летний период существования БТД может возникнуть много других). Одна состоит в том, что трубопроводы, строительство которых осуществляется в рамках возглавляемых Западом проектов в проамерикански настроенной стране, могут стать мишенью для "Аль-Каиды" или ее союзников. В последние годы воинствующие исламисты свободно пересекали грузинские границы в обе стороны, и существует мнение, что несколько десятков из них до сих пор находятся в Панкисском ущелье или в прилегающем к нему районе. В связи с наличием такой предполагаемой опасности обсуждался вопрос о размещении сил грузинских спецслужб, подготовленных в рамках американской Программы обучения и оснащения вооруженных сил Грузии, для охраны трубопроводов в регионе.

Другая гипотетическая опасность заключается в том, что в случае усиления авторитарного режима в России и роста недружелюбных настроений в отношении Грузии хитроумные представители российских спецслужб или их союзники (если — и это следует подчеркнуть — не сами российские официальные власти) могут предпринять попытку разрушить трубопроводы.

[22] *Roberts*. Energy Reserves, p. 99.

Многие в Грузии считают, что определенные группировки российских спецслужб замешаны в двух покушениях на Шеварднадзе — в 1995 и 1999 годах — и что отказ России выдать бывшего главу службы безопасности Грузии Игоря Гиоргадзе частично подтверждает ее вину. Москва, видимо, отошла от практики тайных операций, которую она применяла на Кавказе в начале и середине 1990-х годов, однако она может к ней вернуться в будущем. В обоих сценариях трубопроводы станут угрозой для безопасности Грузии, превратив ее территорию в поле боя, в котором одним из самых слабых игроков будет само грузинское правительство, как это случилось в 2002 году, когда разразился скандал вокруг Панкисского ущелья и свою обеспокоенность растерявшемуся грузинскому правительству высказали и Россия, и США.

Что касается предостережения Робертса по поводу "масштабного конфликта" на Кавказе, то самая серьезная опасность состоит в общем возобновлении военных действий в рамках нагорно-карабахского конфликта. До своего ареста в марте 2000 года бывший командующий вооруженными силами карабахских армян Самвел Бабаян говорил о необходимости "четвертого раунда" конфликта, в котором Азербайджан будет вынужден признать свое поражение. Незадолго до ареста Бабаян сказал: "Если наступит четвертый раунд, он станет решающим, и тогда нам не придется прекращать войну и садиться за стол переговоров. В ходе войны обе стороны будут вынуждены уступить и прийти к какому-то решению. Если мы опять остановимся, как в 1994 году, то снова забудем о сути проблемы"[23].

Несмотря на преобладание более умеренного курса армянского правительства Карабаха, взгляды Бабаяна, уже вышедшего из тюрьмы, продолжают пользоваться популярностью среди многих военных в отделившемся и управляемом Арменией карликовом "государстве". Опасность состоит в том, что если снова начнутся военные действия, для этих армянских офицеров, не сдерживаемых перемирием, трубопровод БТД станет одной из мишеней.

Это наводит на мысль о другом возможном негативном сценарии, связанном с БТД. Как ни парадоксально — и это уже имело место в ряде государств Африки и Латинской Америки, —

[23] Самвел Бабаян, интервью с автором, 26 февраля 2000 года.

богатые энергоресурсы могут принести Азербайджану больше вреда, чем пользы, позволяя правительству значительно увеличить расходы на вооружение и собственный аппарат безопасности. Если это произойдет и Азербайджан приобретет дорогую переоснащенную армию, его воинственная риторика может перейти в самосбывающееся пророчество и привести к новому вооруженному наступлению на Карабах. Почти все иностранные обозреватели сходятся в том, что, если два хорошо вооруженных противника возобновят разрушительный конфликт в Нагорном Карабахе, это будет катастрофой для всех сторон. Одним из результатов может стать то, что армяне ответят на наступление азербайджанцев (некоторые из них с энтузиазмом воспринимают такую возможность как бабаяновский "четвертый раунд" конфликта), а затем Южный Кавказ будет ввергнут в очередную региональную войну с привлечением российских вооруженных сил на стороне Армении. Самые прямые разрушительные последствия почувствуют на себе Армения и Азербайджан, но пострадают и Грузия, и трубопроводы.

Вероятность новой карабахской войны, к счастью, — отдаленная перспектива, по крайней мере на ближайшие несколько лет. Более актуальная проблема, которая может вылиться в нечто посерьезнее, связана с областью Джавахети на юге Грузии, населенной в основном армянами, и БТД может привести к ее дальнейшему обострению. Армяне Джавахети давно ощущают свою отчужденность от Тбилиси. Мало кто из них говорит по-грузински, транспортное сообщение с остальной территорией Грузии плохое, в качестве валюты грузинскому лари предпочитают армянский драм или российский рубль. Две армянские националистические партии призывают к официальной автономии, но пока еще не к полному отделению от Грузии (к чему стремятся некоторые армянские националисты за пределами данного района). После избрания в январе 2004 года Михаила Саакашвили некоторые джавахетские армяне снова подняли вопрос о предоставлении им политической автономии в составе Грузии.

Первоначально, когда обсуждался грузинский отрезок БТД, маршрут через Джавахети получил широкую поддержку как кратчайший путь до турецкой границы. Однако окончательное решение было принято в пользу маршрута более протяженного и более сложного с точки зрения рельефа — севернее Джавахети. Новый маршрут проходит вблизи Боржоми, где находятся

знаменитые источники грузинской минеральной воды и национальный парк, привлекающие туристов. Этот маршрут стал наиболее спорным моментом во всем проекте БТД в целом, поскольку производитель минеральной воды в Боржоми — Georgian Glass and Mineral Water — и ряд экологических НПО Грузии (при поддержке Международного фонда дикой природы) выступают против боржомского маршрута.

Процесс принятия решений при выборе маршрута прокладки трубопровода проходил в закрытом порядке. Институциональные инвесторы проекта считают боржомский маршрут целесообразным. Возглавлявший в то время грузинскую государственную нефтяную компанию ГИОК Георгий Чантурия и бывший глава Совета безопасности Грузии Тедо Джапаридзе говорили в 2002 году, что строительство трубопровода вблизи российской военной базы в Ахалкалаки неприемлемо, несмотря на то что база должна быть закрыта в ближайшие годы, а БТД рассчитан на 40 лет. Многие в Грузии все еще не определились в своем отношении к выбору боржомского маршрута. Например, заместитель руководителя разведки Грузии Рамаз Джабаури сказал, что решение о прокладке трубопровода в обход Ахалкалаки "было принято, когда нация оказалась перед лицом другого комплекса угроз". Он добавил, что "в этот момент, возможно, было бы разумно направить трубопровод через Ахалкалаки с точки зрения создания там рабочих мест"[24].

С учетом того, что в Грузии мнения разделились, весьма вероятно, хотя до сих пор неизвестно достоверно, что решающую роль сыграло мнение Азербайджана о маршруте через Джавахети и что правительство в Баку, руководствуясь политическими соображениями, наложило вето на идею прокладки трубопровода через район с армянским населением. Официальные лица Азербайджана прямо по этому вопросу не высказывались, но учитывая чрезвычайную чувствительность Азербайджана к любому проекту, который представляется выгодным для Армении или армян, поддержка маршрута через Джавахети поставила бы правительство в политически уязвимое положение. Например, лидер оппозиции Али Керимли, глава реформистского крыла партии Народный фронт, сказал, что "прокладка [трубопровода] через Джавахети невозможна. Этот регион населен

[24] *Amirova et al.* Special Report: Trans-Caucasus Pipeline Underway at Last.

армянами и поэтому представляет угрозу для проекта. Безопаснее проложить трубопровод через Боржоми"[25].

Прямым следствием выбора боржомского маршрута стало усиление чувства отчужденности среди армян в Джавахети. Мэр Ахалкалаки Наири Ирицян признался в одном из интервью, что разочарован тем, что его районом пренебрегли. Он сказал, что около 2 тысяч жителей города каждый год уезжают на заработки в Россию и что единственное место, где можно найти работу в его городе, — это российская военная база. БТД обеспечил бы району рабочие места на строительстве и компенсационные выплаты[26]. С учетом того, что краткосрочные выгоды от трубопровода для местной экономики были бы ограниченными, возможно, здесь важную роль играли скорее умозрительные представления, чем реальное положение вещей. Лидер местной НПО Арарат Эсоян высказался о политическом содержании решения обойти Джавахети более резко: "Люди в Джавахети говорят: выбрав этот маршрут, они провели будущую границу Грузии"[27].

В общем, два трубопровода представляют для Грузии — страны с еще не упрочившимся суверенитетом — и огромные возможности, и пугающую ответственность. Проблема долгосрочной безопасности возникнет, когда эти два трубопровода будут построены и вступят в действие на срок до 40 лет, а грузинское государство будет нести основную ответственность за их охрану на своей территории. Однако не менее важен и более широкий общественно-политический контекст. Если от строительства трубопроводов выиграет грузинское общество в целом (а не некоторые его сегменты), то проекты получат общественную поддержку, гарантирующую их политическую долговечность.

ПОИСК СВОЕГО МЕСТА НА БОЛЬШОМ БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

В составе Советского Союза Грузия была низведена из статуса суверенного государства в один из регионов высокоцентрализованного государства. В советский период большинство контактов между республиками осуществлялось через Москву, и между нероссийскими республиками поддерживались весьма

[25] *Amirova et al.* Special Report: Trans-Caucasus Pipeline Underway at Last.
[26] *Amirova et al.* Special Report: Trans-Caucasus Pipeline Underway at Last.
[27] Арарат Эсоян, интервью с автором, 24 октября 2003 года.

ограниченные двусторонние отношения. Для Грузии было немыслимо иметь что-либо приблизительно напоминающее "двусторонние отношения" с Турцией, а движение через грузино-турецкую границу строго ограничивалось. В эпоху Горбачева конца 1980-х годов запертые ранее двери внезапно начали открываться. Но с тех пор Грузия (перефразируя метафору) провела последние 15 лет подобно танцору в непонятно как поставленном спектакле с постоянно меняющимися партнерами.

Круговорот событий не давал возможности установить стабильные отношения. В 1989—1991 годах советские республики, наиболее враждебно настроенные к центру, сформировали неофициальный альянс против Горбачева и Москвы. Грузия присоединилась к пяти республикам — Армении, Молдове и трем республикам Балтии, бойкотировавшим в марте 1991 года референдум о сохранении Советского Союза. Однако их состав ничего не говорил о том, как будут развиваться отношения в дальнейшем, поскольку расстановка бывших советских республик часто менялась. Хотя в 1991 году они образовали общий фронт против Москвы, сегодня балтийские и кавказские республики мало контактируют, при этом их судьба сложилась очень по-разному. Как уже отмечалось, у Армении сегодня совершенно иная стратегическая ориентация, чем у Грузии. Только Молдова, далеко не главный союзник Грузии, имеет в некотором роде аналогичную ориентацию.

Через эту призму интересно посмотреть на союз ГУУАМ. Сформированный в 1996—1997 годах Грузией, Украиной, Азербайджаном и Молдовой как ГУАМ, он был, вообще говоря, попыткой создать неофициальный союз стран Содружества Независимых Государств (СНГ), стремившихся совместно противостоять российскому влиянию. В апреле 1999 года, с присоединением Узбекистана, ГУАМ превратился в ГУУАМ. В то же время трое из его членов — Грузия, Азербайджан и Узбекистан — вышли из Договора о коллективной безопасности СНГ. Знаменательно само место проведения этого (пере)формирования ГУУАМ — оно произошло в Вашингтоне на саммите, посвященном 50-летию НАТО.

На этой вашингтонской встрече лидеры ГУУАМ изложили повестку дня, в которой заявили об общих обязательствах по четырем главным вопросам. Первыми двумя были обязательства сохранять территориальную целостность государств и отвергать "агрессивный сепаратизм". Имелось в виду намерение Грузии,

Азербайджана и Молдовы вернуть свои утраченные отделившиеся территории — Абхазию, Южную Осетию, Нагорный Карабах и Приднестровье. Третьим вопросом была общая готовность бороться с "религиозным экстремизмом", что подразумевало кампанию узбекского правительства против исламистской оппозиции. Последним пунктом было общее обязательство по предотвращению накапливания оружия в районах конфликтов — намек (хотя прямо об этом не говорилось) на российские базы в Грузии, Армении и Молдове.

Место проведения этой встречи ГУУАМ замысливалось как символичное, а ее содержание соответствовало скептическому взгляду на Россию, в то время набиравшему силу в Вашингтоне. Консервативная "Jamestown Foundation Prism" одобрительно отмечала, что "место и обстановка знаменательны вдвойне: во-первых, для усиления эффекта того, что Москва не смогла убедить страны СНГ следовать российской политике в отношении НАТО; во-вторых, что не менее важно, для символизации стратегической ориентации этих пяти правительств на Запад"[28].

Однако ГУУАМ оказался миражом. Он так и не был институционализирован, и между государствами-членами не был подписан никакой договор. Отсутствуют какие-либо свидетельства о расширении торговли между ними в результате создания альянса. Как отмечалось выше в данной главе, даже отношения между Грузией и Азербайджаном не настолько глубоки, как могло бы показаться на первый взгляд. ГУУАМ тяжело пострадал от событий 11 сентября 2001 года, когда изменились стратегические приоритеты США в отношении бывшего Советского Союза. Внезапно политика сдерживания предполагаемых неоимперских амбиций России утратила популярность в Вашингтоне. В борьбе с новой угрозой в лице исламских террористов отношения США с Россией Владимира Путина улучшились, произошли перемены к лучшему в отношениях Москвы с Азербайджаном и Узбекистаном. Большинство стран ГУУАМ теперь не видели никаких противоречий в налаживании хороших отношений с Россией, а также с Соединенными Штатами, хотя Грузия по вполне понятным причинам составила исключение. Симптоматично для постоянно меняющегося политического ландшафта, что в мае

[28] From GUAM to GUUAM: A Growing Centrifugal Force in the CIS. — *The Jamestown Foundation Prism*, May 7, 1999.

2005 года ГУУАМ вновь превратился в ГУАМ, когда обеспокоенный "розовой" и "оранжевой" революциями Узбекистан вышел из его состава.

Если ГУААМ что-то и продемонстрировал, так это ненужность еще одного международного объединения — возглавляемого Москвой Содружества Независимых Государств (СНГ). СНГ оказалось не столько "содружеством", сколько инструментом для продолжения осуществления Россией контроля за своими бывшими советскими соседями, институционализированными как "ближнее зарубежье" России. Когда к СНГ был обращен призыв об активизации роли в обеспечении безопасности, как в случае комплектования миротворческой миссии в послевоенной Абхазии численностью в 1600 человек, проявилась его реальная позиция: ни одна из стран СНГ, кроме России, не предоставила своих военнослужащих в миротворческие силы в Абхазии.

Таким образом, суровая действительность состоит в том, что даже отношения Грузии с бывшими советскими соседями во многом зависят от изменений в отношениях между США и Россией; при этом Вашингтон и Москва представляют два полюса безопасности, между которыми "колеблются" бывшие советские республики. Именно в этом контексте следует рассматривать членство Грузии в целой серии амбициозных, но слабо финансируемых региональных организаций. Чего стоят скромный бюджет и громкие заявления ГУУАМ, когда правительство сталкивается с реальным кризисом в Тбилиси, Гали или Панкисском ущелье?

За пределами бывшего Советского Союза, к югу и западу, Грузия является частью региона, который определяется по-разному, но, возможно, наиболее удачно как "Большой Ближний Восток". Географически Тбилиси ближе к Багдаду и Дамаску, чем к Москве. Из всех ее соседей лучшее транспортное сообщение — дорожное, железнодорожное, морское и воздушное — Грузия имеет с Турцией. За последнюю тысячу лет Персидская и Османская империи часто контролировали Южный Кавказ и определяли его историю, поэтому разумно ожидать, что их преемники — Иран и Турция — заинтересованы в том же самом.

Однако с момента официального восстановления независимости в 1992 году место Грузии в этом более широком несоветском регионе следует рассматривать как "неиспользованный потенциал". Главная причина, очевидно, состоит в том, что Грузии необходимо время для формирования отношений с соседя-

ми, все прямые связи с которыми были разорваны в течение 70 лет советской власти, когда южные границы СССР были фактически закрыты. Более того, опыт жизни при советской власти сделал грузин более образованными, светскими и европеизированными по сравнению с их южными соседями. Сирия, Турция или Иран вряд ли представляют модель государства, которую захочется воспроизводить грузинским элитам, почти никого из молодых грузин не интересует обучение в этих странах, далеких от христианской европейской цивилизации, к которой стремится Грузия.

Политические связи между этими странами также отстают в своем развитии: отношения Грузии с соседями на юге включают ее, по крайней мере внешне, в сложную систему союзов, характерную для этого обширного региона. Так, Турция — член НАТО и поддерживает прочные связи с Израилем. Иран и Армения пытались построить трехсторонние отношения с Грецией, однако дальнейшее развитие этих договоренностей, думается, мало касается Грузии. Израиль со своими проблемами вызывает лишь слабый всплеск интереса в Грузии, а высказанное в 2003 году президентом Шеварднадзе предложение относительно использования Соединенными Штатами грузинских военно-воздушных баз в иракской войне было вежливо отклонено. Что касается Греции, основной проблемой двусторонних отношений между Тбилиси и Афинами является большое число мигрантов и гастарбайтеров (многие из них, но не все, — этнические греки), курсирующих между двумя странами. Ни "христианской солидарности", ни исторической подозрительности в отношении Турции недостаточно, чтобы Греция прекратила активную дипломатическую деятельность в Азербайджане и демонстрацию серьезной заинтересованности в поставках азербайджанского газа.

Иран, несмотря на относительную географическую близость, далек от Грузии и ее стратегических интересов. Стратегические интересы Ирана на Южном Кавказе сконцентрированы главным образом в Армении и Азербайджане. Тегеран обеспокоен влиянием Азербайджана на собственное азербайджанское население на севере Ирана и развивает хорошие отношения с Арменией, которые может еще больше упрочить новый газопровод. Однако даже Армения и Азербайджан держат иранскую дипломатию на расстоянии: в мае 1992 года Иран попытался начать переговоры по армяно-азербайджанскому конфликту, но

они были прерваны в связи с захватом армянами Шуши и больше не возобновлялись.

Еще более отчужденные отношения у Грузии с Ираном. Полуавторитарная политическая система Исламской Республики не является моделью, которой кто-нибудь в Грузии хотел бы следовать, а благодаря своему статусу одного из звеньев "оси зла", по оценке президента Буша, Иран оказывается в лагере, противостоящем тому, чью позицию по важнейшим мировым проблемам сегодняшнего дня разделяет Грузия. Более того, Иран не входит ни в один из панъевропейских институтов, членом которого Грузия является или хочет стать: Европейский союз, Совет Европы, ОБСЕ и НАТО.

Другим примером неиспользованного потенциала служат сдержанные отношения Грузии с соседями на другом берегу Черного моря, для которых характерным стал относительный неуспех состоящей из 11 членов Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). Согласно Статье 8 Декларации учредительного саммита ОЧЭС, подписанной в Стамбуле 25 июня 1992 года, организация ставит своей целью "обеспечить, чтобы Черное море стало морем мира, стабильности и процветания, стремления к развитию дружественных и добрососедских отношений". Организация задумывалась президентом Турции Тургутом Озалом как институт, способный организовать 330-миллионное население соседних стран с общим торговым балансом, превышающим 300 млрд. долл. США, в новую зону свободной торговли. Хотя был сформирован аппарат, способный проводить встречи и принимать декларации, она не превратилась в организацию, готовую к более тесному сотрудничеству. В июне 1999 года международный постоянный секретарь ОЧЭС Нурвер Нурес в полном горечи интервью сокрушался, что после смерти Озала его организацию не поддерживают даже турецкие политики. Он сказал, что два отдела ОЧЭС, предположительно относящиеся к международной организации, по приказу премьер-министра Тансу Чиллер были переданы в распоряжение турецкого правительства. Нурес также сказал:

> Если бы Озал был жив, мы, возможно, преодолели бы препятствия и достигли бы более высокого уровня, поскольку Озал очень хорошо умел доказывать привлекательность этой идеи. Если бы нам не удалось добиться достаточно широкого признания своих целей, виной

тому были бы не его взгляды, а скорее народ. Идея замечательная. Турция должна была выполнять роль локомотива внутри этой организации[29].

ОЧЭС пытается возродиться после назначения второго подряд генерального секретаря-грузина — бывшего министра иностранных дел Тедо Джапаридзе, но у нее мизерный бюджет, и закономерно предположить, что мало кто в Грузии может сказать, чем вообще занимается эта организация. Это не значит, что черноморское региональное объединение — неудачная идея. В последнее время Черное море стало маршрутом доставки помощи в Афганистан: первый груз был отправлен из Болгарии в Грузию и затем в Афганистан в сентябре 2003 года. В апреле 2001 года шесть прибрежных черноморских государств сформировали ЧГВМС — организацию по координированию поисково-спасательных и гуманитарных операций на море. Однако без серьезной программы экономического сотрудничества и хорошо финансируемой организационной структуры ОЧЭС, как ГУУАМ и СНГ, обречена превратиться в пустую говорильню.

Для развития отношений с Турцией, приобретающей возрастающее значение на Южном Кавказе, ОЧЭС Грузии не нужна. Как и Россия, Турция для своих соседей — страна иного порядка. Численность ее населения составляет 68 млн. человек против примерно 15 миллионов во всех трех южнокавказских государствах, вместе взятых, а ее огромная территория и гораздо более высокий ВВП, чем у Грузии, Армении и Азербайджана в совокупности, совершенно их затмевают.

У Турции и Грузии значительные общие интересы, которые усиливаются проектами БТД и трубопровода Баку—Эрзерум. И Турция, и Грузия стремятся стать членами Европейского союза (при этом желание Турции намного реальнее, чем Грузии), Грузия также хочет последовать за Турцией в НАТО. В отличие от восточных соседей Турции — Ирана, Ирака, Сирии и Армении, Грузия обещает стать надежным политическим и торговым партнером, а Турция уже является вторым по объему торговым партнером Грузии. Между двумя странами развивается военное сотрудничество, турецкие военные преподаватели переселяются в недавно покинутые русскими казармы военно-воздушной базы

[29] *Nurver Nures*. Lack of Interest, Not Lack of Success vis-à-vis Black Sea Economic Cooperation. — *Turkish Daily News*, June 22, 1999.

Вазиани под Тбилиси. В апреле 2003 года большая делегация турецких военных во главе с начальником штаба Хилми Озкоком прилетала в Тбилиси, где, помимо прочего, обсуждались вопросы подготовки грузинского военного персонала турецкими военными экспертами, увеличения финансирования Турцией грузинской армии, обновления одного из грузинских военно-воздушных объектов и помощи Турции в подготовке морского антитеррористического подразделения для грузинской черноморской флотилии[30].

Тем не менее в своем экономическом значении для Грузии Турция все еще отстает от России. Исторические и лингвистические факторы перевешивают современные политические соображения: так, по крайней мере полмиллиона грузин живут в качестве гастарбайтеров в России, для проезда в которую грузины теперь должны заранее обращаться за визой, в то время как их число в Турции, куда виза оформляется за несколько минут, значительно меньше.

Безусловно, отчасти это объясняется тем, что Турция просто беднее России, но это не все. Сопоставление реакции Анкары и Москвы на "революцию роз" в ноябре 2003 года показывает, насколько глубже Грузия связана с Россией и ее проблемами, чем с Турцией, нравится ей это или нет. Как только режим Шеварднадзе зашатался, именно российский министр иностранных дел Игорь Иванов (уроженец Грузии) прилетел в Тбилиси, чтобы выступить посредником между президентом и оппозицией. Иванов провел срочные переговоры с обеими сторонами и даже выступил перед участниками митинга на проспекте Руставели. Тот же сценарий повторился в мае 2004 года, на этот раз прямо на "пороге" Турции, в Аджарии, когда Иванов, уже в должности секретаря российского Совета национальной безопасности, снова прилетел для переговоров о мирном уходе многолетнего лидера Аджарии Аслана Абашидзе.

Трудно представить, чтобы Турция могла сыграть столь значительную роль во время кризиса в Грузии. Фактически "революция роз" застала турецкое правительство врасплох, когда премьер-министр и министр иностранных дел были в отъезде и оба отказались от комментариев. Газетный обозреватель Тунджай

[30] *Igor Torbakov*. Explanding Turkish-Georgian Strategic Ties Rankle Russia. — *Eurasia Insight*, April 25, 2003.

Озкан отмечает, что за период грузинской независимости Турция и Грузия установили прочные дружественные связи, тесно сотрудничают их военные. Однако, как пишет Озкан в правоцентристской газете "Аксам", "Турция сегодня не в состоянии даже разобраться в событиях [на Кавказе], не говоря уже о том, чтобы манипулировать ими"[31]. Видимо, Турция просто не владеет языком и форматом, чтобы перевести свои отношения с Грузией в режим повседневного политического диалога, чего нельзя сказать о России и США.

Таким образом, современная история и мощная институциональная структура, которой располагают Россия и Запад, все еще перевешивают все географические и исторические претензии Грузии. Как ни парадоксально, признаком стратегической невовлеченности как Турции, так и Ирана на Южном Кавказе является заинтересованность обоих в ныне отмирающей концепции "Пакта безопасности на Кавказе". Президент Сулейман Демирель поддержал эту идею на саммите ОБСЕ в 1999 году, министр иностранных дел Ирана Камаль Харрази пытался реанимировать этот план во время поездки по Южному Кавказу в апреле 2003 года. "Пакт безопасности" позволил бы обеим странам играть в регионе роль, которая в настоящее время им не принадлежит.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Спустя более 10 лет после обретения независимости Грузия оказалась в странной ситуации, все еще оглядываясь на две далекие столицы — Вашингтон и Москву — при определении политического выбора и поразительно мало сделав для развития сотрудничества со своими ближайшими соседями. Европейский флаг над правительственными зданиями в Тбилиси при Саакашвили свидетельствует о новом стремлении, которое может в конечном счете обеспечить Грузии более стабильную безопасность, но пока имеет результатом лишь увеличение экономической помощи: ведь ЕС не имеет опыта широкого участия в обеспечении безопасности в обширных регионах. Обстановка у ближайших соседей Грузии остается неспокойной. В силу разных

[31] *Mevlut Karik*. Will Turkey Meet The Strategic Challenge In Georgia? — *Eurasia Insight*, December 12, 2003.

причин Грузия не получила никаких стратегических преимуществ от своего центрального положения на Южном Кавказе и близости к Турции и Ирану. Удаленная от нагорно-карабахского конфликта, она имеет открытые границы с Арменией, Азербайджаном и Турцией, а также со своим четвертым соседом, Россией, но у нее нет долгосрочных соглашений в области безопасности ни с одной из этих стран. В некотором отношении центральное географическое положение Грузии может стать неудобным. Грузия оказалась между двумя конкурирующими альянсами — турецко-азербайджанским и российско-армяно-иранским, каждый из которых содействует созданию энергетических коридоров. Несмотря на явное предпочтение, отдаваемое Грузией первому из них, она не может игнорировать и второй; ей придется считаться с непрестанным стремлением России иметь доступ в Армению[32].

Отсутствие у Грузии заинтересованности в региональном сотрудничестве служит одним из главных факторов ее собственной стратегической уязвимости. Тема "неиспользованного потенциала" не раз возникала на протяжении этой главы. В то время как спады и подъемы в отношениях между США и Россией оказывали влияние на внешнюю политику Грузии в течение последних 13 лет, в отношениях Грузии с соседями не произошло никаких значительных сдвигов. Соперничество великих держав способствует этой тенденции, и, пожалуй, нет оснований ожидать появления "региональной самоидентификации", содействующей экономической интеграции в регионе, для которого характерно огромное многообразие и исторически сложившееся недоверие. Но грузинская элита должна нести ответственность за тот выбор, который она делает или не делает. Легальная торговля как необходимое условие для более близких отношений между странами Южного Кавказа все еще удручающе ограничена. В 2003 году двумя крупнейшими статьями грузинского

[32] Ирано-армянский трубопровод противоречит интересам "Газпрома", однако, по сообщению Интерфакса от 2 февраля 2004 года, российский заместитель премьер-министра Борис Алешин сказал на пресс-конференции в Ереване, что ирано-армянский газопровод отвечает интересам России в силу увеличения собственности России в энергетических объектах Армении. Он добавил, что "Газпром" мог бы стать оператором участка трубопровода, проходящего через территорию Армении, и что тот мог бы быть продлен до грузинской границы.

экспорта были металлолом и древесина, что превращает ее в преимущественно непромышленную страну, не имеющую ни развитой экономики, ни прочного суверенитета. Пограничные ограничения, контрабандная торговля и преступность разрушают любые, даже слабые, надежды на свободную торговлю и открытые рынки. Эти проблемы лишают Грузию экономической силы и стабильности для использования своего регионального потенциала, а коррумпированные лидеры на местах и в центре больше заинтересованы в собственном материальном благополучии, чем в долгосрочных перспективах государства.

Наиболее многообещающим событием для Грузии является строительство двух трубопроводов. Хотя они помогут ей выйти из энергетической зависимости от России и свяжут с Европой, они несут в себе также новые риски и ответственность для Грузинского государства. Обеспечение охраны поддерживаемого Западом трубопровода втягивает Грузию в более широкие проблемы безопасности, с которыми ей до сих пор не приходилось иметь дела.

Короче говоря, отсутствие местного регионального сотрудничества в регионе в целом, а также между Грузией и ее южнокавказскими соседями в частности усиливает влияние США и России и их собственные разногласия. В итоге Грузия оказывается, к несчастью, подвержена влиянию изменений в отношениях между Москвой и Вашингтоном. Не только Грузия ответственна за раздробленность в своем регионе и неопределенность его будущего, но она мало сделала для ликвидации трещин и устранения барьеров.

МОДЕЛЬ "ЦЕНТР–ПЕРИФЕРИЯ" ГРУЗИНСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ*

Бруно Коппитерс

Грузия – слабое государство, существующее в раздробленном регионе. Со времени ее отделения от Советского Союза в апреле 1991 года обозреватели неоднократно подвергали сомнению способность этого молодого независимого государства к преодолению угрозы анархии и установлению суверенной государственности. С точки зрения безопасности Грузия и ее соседи по Южнокавказскому региону, Армения и Азербайджан, входят в состав более обширного Кавказского региона, в котором этим трем слабым южнокавказским странам трудно сосуществовать рядом с тремя более сильными соседями – Россией, Ираном и Турцией. В этом нестабильном регионе продолжают существовать три "де-факто" самостоятельных государства – Нагорный Карабах, Абхазия и Южная Осетия[1], главным образом благодаря поддержке извне, оказываемой соседними странами. Эта ситуация свидетельствует о том, насколько нарушены политические отношения между всеми этими государствами.

* Хочу поблагодарить Вячеслава Чирикбу, Джорджа Хьюита, Магали Родригеса, Сяокунь Сун, Дмитрия Тренина и авторов настоящего сборника за замечания по первому варианту этого материала. Идея применения модели "центр–периферия" при рассмотрении положения в области внутренней и международной безопасности Грузии была представлена на конференциях "Армения: Южный Кавказ и внешнеполитические вызовы", Анн-Арбор, штат Мичиган, 21–24 октября 2004 года, и "Выход из империи: пример южнокавказских государств", Париж, 25–26 ноября 2004 года.

[1] Чечня как государство де-факто была разрушена вследствие российского военного вторжения в 1999 году. Это не означает, что война ликвидировала чеченское движение за независимость или борьбу за обретение суверенитета.

Во введении к настоящему сборнику "безопасность государственности" в рамках весьма "неспокойного окружения" характеризуется как стоящая перед Грузией двойная проблема в области безопасности. Ее политическому руководству все еще предстоит доказать свою способность обеспечить граждан базовыми государственными благами. Решение этой задачи неразрывно связано с созданием безопасной обстановки в регионе.

В некоторых главах сборника рассматриваются в первую очередь проблемы "внутренней" безопасности в Грузии, такие как последствия гражданской войны 1991—1992 годов, появление сепаратистских движений в автономных образованиях Южной Осетии и Абхазии или гражданский контроль над действиями военных. В других главах внимание концентрируется на международных отношениях на Южном Кавказе. В них рассматривается роль соседних стран, иностранных держав, международных организаций или исследуется вопрос о том, считать Южный Кавказ самостоятельным регионом или составной частью более крупного регионального образования. Представленные здесь внутригосударственный и международный ракурсы анализа сходятся, когда речь идет о том, что полная раздоров история региона находит отражение в изъянах и конфликтах внутри самой Грузии и что любой прогресс в региональной интеграции, безусловно, связан с внутренними процессами строительства государств и наций на Южном Кавказе.

Исследования по вопросам безопасности Грузии обычно базируются на широком определении безопасности. В них оцениваются самые различные угрозы для государственных институтов и региональной стабильности — от нарушения соглашений о прекращении огня в сепаратистских конфликтах до распространения стрелкового оружия и проникновения организованной преступности в государственные структуры. В последние годы режима Шеварднадзе преобладали общественные дискуссии об угрозе для развития экономики и сохранения Грузинского государства, исходящей от коррупции и отсутствия реформ.

Одним из самых тревожных аспектов последних лет правления Шеварднадзе был отказ от любых серьезных попыток повышения эффективности государства. Внешнее давление на Грузию со стороны "дружественных" сил, особенно правительства США, в целях реорганизации ее вооруженных сил или упорядочения финансовой политики не приносили сколько-нибудь за-

метных результатов. Грузия перестала рассматриваться как страна, лишь временно ослабленная конкретными обстоятельствами, такими как переход от плановой экономики к рынку, напряженность в отношениях с Россией или невозможность достижения мирного урегулирования в отношении статуса отделившихся территорий. Непринятие необходимых мер все больше воспринималось как затяжное явление, вызванное причинами структурного характера. Усиливались опасения, что переход к постшеварднадзевской эпохе не будет мирным, а также что многие особенности, которые проявлялись в Грузии в начале периода независимости, могут при этом репродуцироваться.

В первой половине 1990-х годов Грузия не только была "слабым государством" по различным критериям эффективности государства – способности мобилизовать необходимые ресурсы для исполнения основных государственных функций, регулирования общественных отношений, целевого использования государственных средств, установления законного правления[2], – но в некоторые моменты переходила в категорию слабых государств, характеризуемых как "теряющие управляемость" (failing states). Так было, когда она столкнулась с сепаратистскими движениями в Южной Осетии и Абхазии и когда при смещении первого демократически избранного президента Звиада Гамсахурдиа вспыхнули гражданские волнения.

Концепция "государства, теряющего управляемость", указывает на институциональную ситуацию, когда политическим институтам угрожает полный крах. Такой полный крах, превращающий Грузию в "неуправляемое государство" (failed state), мог наступить в результате борьбы за пост президента, который должен был сменить Шеварднадзе. Он мог также стать следствием выплеска российско-чеченской войны на территорию Грузии

[2] Определение "слабого государства", которое дает в настоящем сборнике Гиа Нодиа, базируется на: *Joel S. Migdal.* Strong Societies and Weak States: State—Society Relations and State Capabilities in the Third World (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), p. 4. Я также включаю в свой анализ некоторые критерии эффективности государства, представленные Бьюнгки Кимом на конференции "Сравнительный регионализм: примеры в Европе и Восточной Азии", организованной Народным Китайским университетом, Пекин, 8–9 апреля 2005 года. См. также *Robert I. Rotberg, ed.* When States Fail. Causes and Consequences (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

или нарушения хрупкого режима прекращения огня в Абхазии или Южной Осетии. Кроме того, движения протеста против бедности и коррупции могли вылиться в народные восстания, провоцируя общественные беспорядки и массовые столкновения. Но эти наиболее пессимистичные сценарии не стали реальностью. Драматические события ноября 2003 года, последовавшие за сфальсифицированными парламентскими выборами, привели к другому типу смены режима. Неспособность Грузии к осуществлению реформ не вылилась в анархию и развал государства. Напротив, она привела к организованному демократическому протесту против правительства и смене значительной части политической элиты.

В данной главе я делаю некоторые выводы из материалов настоящего сборника относительно взаимодействия факторов, обусловивших положение Грузии в области национальной и региональной безопасности, особенно в многогранном процессе перехода от Эдуарда Шеварднадзе к Михаилу Саакашвили. Как отмечает Роберт Легволд во введении к настоящему сборнику, в Грузии весьма сложно переплетены многие аспекты, влияющие на политику в области национальной и региональной безопасности. Данная — заключительная — глава содержит попытку систематического выявления наиболее характерных элементов представленного в книге анализа, особенно в отношении взаимосвязи между внутренней и внешней политикой Грузии в области безопасности.

С этой целью я воспользуюсь понятиями "центра" и "периферии" и буду рассматривать Грузию с точки зрения как центра, так и периферии[3]. Предполагается, что как суверенное государство Грузия должна обладать властью над всей территорией страны. С этой точки зрения грузинское государство может рас-

[3] О различных значениях термина "периферия" применительно к отношениям между ЕС и Грузией в первые годы после обретения Грузией независимости в 1991 году см. также *Бруно Коппитерс*. Грузия в Европе: идея периферии в международных отношениях//*Бруно Коппитерс, Алексей Зверев, Дмитрий Тренин (ред.)*. Этнические и региональные конфликты в Евразии. Т. 3: Международный опыт разрешения этнических конфликтов. М.: Весь Мир, 1997. С. 181—206, http://poli.vub.ac.be/. Дальнейшее развитие этот подход получил в: *Bruno Coppieters*. An EU Special Representative to a New Periphery, in *Dov Lynch, ed*. The South Caucasus: A Challenge for the EU, Chaillot Papers no. 65 (December 2003), pp. 161-170,

сматриваться как центр по отношению к конкретным периферия м. Однако Грузия является также и небольшим государством, противостоящим более сильным государствам, действующим в регионе, и в то же время стремится к признанию на уровне международного права как равная среди равных. Следовательно, с точки зрения международных отношений Грузию можно рассматривать как находящуюся в положении периферии. Понятие суверенитета – и как контроль государства над определенной территорией и ее населением, и как право требования правового статуса наравне с другими государствами на международной арене – играет решающую роль в обоих типах отношений.

МОДЕЛЬ "ЦЕНТР–ПЕРИФЕРИЯ"

Модель "центр – периферия" удобно использовать при анализе внутренних и международных конфликтов по вопросам суверенитета и гегемонии, в которых участвует Грузия. Эта модель традиционно применяется при исследовании процессов различных типов, возникающих в результате территориального разделения границами[4]. Она происходит из геометрии, но метафорически применяется во многих других дисциплинах, в том числе в политической географии[5], археологии[6], политической

http://www.iss-eu.org/chaillot/chai65e.pdf; а также в: *Майкл Эмерсон, Мариус Валь, Бруно Коппитерс, Мишель Хёйссен, Тамара Ковзиридзе, Гергана Нутчева, Натали Точчи*. Элементы сравнения и синтеза//*Бруно Коппитерс, Майкл Эмерсон, Мишель Хёйссен, Тамара Ковзиридзе, Гергана Нутчева, Натали Точчи, Мариус Валь*. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. М.: Весь Мир, 2005. С. 217 – 266, http://poli.vub.ac.be/.

[4] См. *Jean Gottmann, ed*. Center and Periphery: Spatial Variations in Politics (London: Sage, 1980); *Georges Prevelakis*. Jean Gottmann's Relevance in Today's World. Доклад, представленный на Конференции о состоянии общественных наук Фонда Ирхарта, Бостонский университет, 6 – 7 декабря 2002 года, http://www.bu.edu/uni/iass/conf/George%20Prevelakis,pdf; *Claude Grasland*. Center/Periphery, http://hypergeo.free.fr/article.php3?id_frticle=186.

[5] *Jean Gottmann*. Confronting Center and Periphery, in *Gottmann, ed*., pp. 11-25; *Paul Claval*. Center/Periphery and Space: Models of Political Geography, in *Gottmann, ed*., pp. 63-71; *George W. Hoffman*. Variations in Center-Periphery Relations in Southeast Europe, in *Gottmann, ed*., pp. 111-133.

[6] *Tim C. Champion, ed*. Center and Periphery: Comparative Studies in Archaeology (London: Routledge, 1995).

экономии[7], сравнительном федерализме[8]. В политической географии противопоставление центра и периферии тесно связано с другими дихотомиями, например "хартленд" и "римленд". Концепция центра также связана с такими терминами, как "стержень", "ядро", "ось", а понятие периферии связано с "границами", "пределами" и "рубежами". Все эти слова ассоциируются с аналогичными идеями и обладают эвристическим потенциалом[9].

Схема центр—периферия сначала будет применена к внутреннему порядку в Грузии и затем к положению Грузии в мировом порядке. Но отношения между центром и периферией имеют очень разные значения в литературе о внутригосударственных отношениях, например о сравнительном федерализме, и в литературе по международным отношениям, например по международной политической экономии. Для наших целей сравнительного анализа имеет смысл унифицировать эти значения. Поэтому я провожу общее различие между разными типами отношений центра и периферии во внутригосударственной и международной сфере. Это различие затем используется как главное концептуальное средство для характеристики глубоких изменений во внутригосударственных отношениях между Тбилиси и различными автономными образованиями в Грузии, а также между Тбилиси и основными зарубежными державами, действующими в регионе, при трех следовавших один за другим

[7] См. среди многих других *Raimondo Strassoldo*. Center-Periphery and System-Boundary: Culturological Perspectives, in *Gottmann, ed*., p. 42-44 и *Immanuel Wallerstein*. The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century (New York: Academic Press, 1974).

[8] Понятия центра и периферии традиционно применяются при исследовании внутренней политики, особенно при анализе федеративных отношений. Эта формулировка присутствует, например, в анализе отношений между национальными правительствами и правительствами более низких уровней, имеющих более мелкую территориальную юрисдикцию в России. См. в том числе *Daniel R. Kempton and Terry D. Clark, eds*. Unity or Separation: Center-Periphery Relations in the Former Soviet Union (London: Praeger, 2002). О применении в истории наук см. Center and Periphery Revisited: The Structures of European Science, 1750-1914. — *Revue de la Maison Française d'Oxford*, vol. I, no. 2 (2003), http://www.mfo.ac.uk/Publications/Revue%20Fox/introduction.htm. О применении общей теории систем см. *Strassoldo*, p. 50.

[9] *Claval*, p. 64.

президентских режимах (Гамсахурдиа, 1991 – 1992 гг.; Шеварднадзе, 1992 – 2003 гг.; Саакашвили, 2004 г.).

Можно выделить четыре различных типа отношений между центром и периферией. Все четыре типа могут располагаться либо на внутригосударственном, либо на внешнем уровне и иметь общее пространственное измерение. Далее, все они выражают – на внутригосударственном и международном уровне – базовую асимметричность материальных и нормативных ресурсов, ведущую к зависимости и иерархическим отношениям между центром и периферией. Иллюстрацией этого служат такие понятия, как суверенитет и гегемония, поскольку в обоих случаях центр доминирует над периферией.

Во-первых, термин "периферия" в отношениях центр – периферия относится к конкретным линиям *противостояния* – границам, где центр вынужден защищаться, или к линиям разрыва, где центр вынужден противостоять внешним угрозам. Во-вторых, термины "центр" и "периферия" могут использоваться для обозначения процессов *интеграции* или даже нарастающей ассимиляции периферии центром. В этом случае модель отражает постоянное изменение пространственного взаимодействия между двумя полюсами и, в частности, центростремительное движение[10]. В-третьих, "периферия" может означать нечто, имеющее несущественное значение для центра. Центр в данном случае будет сохранять *индифферентное* отношение к периферии. В четвертом типе отношений центр – периферия периферия служит *связующим мостом* между одним микрорегионом (на внутригосударственном уровне) или одним макрорегионом (на международном уровне) и другим микро- или макрорегионом.

Основное неравенство в области материальных и нормативных ресурсов между центром и периферией присуще всем четырем типам отношений центр – периферия. Значение термина "периферия" применительно к границам, в частности к линиям конфликта или линиям разрыва, вдоль которых центр противостоит внешним угрозам, определяет асимметричное и иерархическое соотношение между центром и периферией. То же самое относится и к применению обоих терминов для обозначения процессов интеграции или ассимиляции либо функции перифе-

[10] О динамичном характере отношений центр – периферия см. *Hoffmann*, pp. 111-133.

рии как связующего моста для центра. Индифферентность является другим выражением асимметричности отношений между центром и периферией. Возможен вариант, когда периферия имеет несущественное значение для центра, но обратная ситуация на практике встречается редко.

Асимметричное и иерархическое отношение между обоими полюсами может отражать нечто большее, чем неравенство. Понятие центра часто ассоциируется — как в условиях западной цивилизации, так и в архаичных культурах — с вечностью, со священным и трансцедентным, в то время как периферия связывается с преходящим, мирским, с материальной действительностью. В современных концепциях государства суверенитет находится в центре. Государственная власть распространяется на всю территорию, находящуюся в ее юрисдикции. Границы указывают пределы власти центра, но также и пределы власти внешних игроков, препятствуя последним в применении несанкционированных форм вмешательства во внутренние дела. Это придает "священное" значение принципу территориальной целостности.

Как это обычно имеет место в отношении любой идеальной типологии, указанные различные типы отношений центр—периферия не отражают конкретных реалий, а акцентируют, преувеличивают или идеализируют отдельные реальные параметры для содействия лучшему пониманию реальной общественной ситуации. Эти различные типы отношений не являются взаимоисключающими. Отношения доминирования, для которых характерны конфликт, интеграция или индифферентность, вполне могут совмещаться во внутригосударственных или международных отношениях. Если центр как местоположение власти и управления генерирует ценности и нормы, ассимилируемые периферией, отношение центр—периферия определяется интеграцией. В качестве альтернативы ассимиляции безвластной периферии эта периферия может выражать недовольство и организовать протестные акции, вступая в отношения конфронтации с центром.

Поскольку все типы отношений центр—периферия являются асимметричными и иерархическими, можно предположить, что на трансформацию отношений между двумя полюсами воздействуют изменения в каждом из полюсов, но при этом более основательно воздействуют перемены в центре, чем на периферии. Использование модели "центр—периферия", кроме того, исходит из предположения, что трансформация соотношения

между обоими полюсами будет оказывать более существенное воздействие на периферию, чем на центр.

Сущность центра во многом определяется на периферии, а сущность периферии – ее отношением к центру. Центр является ядром, которое творит себя посредством воспроизведения одного или нескольких указанных выше типов отношений, например ассимиляции своей периферии, поддержания своих границ или использования своих периферий в качестве связующего моста по отношению к другим территориям[11]. Но периферии также являются активными создателями своей собственной идентичности путем воспроизведения отношений с центром на основе зависимости, посредством интеграции или путем сопротивления интеграции через конфронтацию.

Воспроизведение отношений центр – периферия не следует понимать как статическое. Нельзя исключать смены полюсов. Периферия может при определенных обстоятельствах начать играть инновационную роль и приобретать более существенные функции во всей системе в целом, модифицируя ее структуру, и даже приобретать значение центра. Такая смена полюсов может произойти в результате радикального изменения соотношения между центром и периферией, укрепляющего последнюю до такой степени, что она станет доминирующим центром. Превращение бывшей периферии в новый центр может также произойти в случае исчезновения имперского центра. Возможно также более постепенное превращение зависимости во взаимозависимость, если оба полюса приобретают относительно равные функции в политической системе. В истории существует множество примеров сдвига в доминировании от центра к периферии – от власти бывших периферий над Китайской, Македонской и Римской империями до превращения бывших британских колоний в Северной Америке в доминирующий полюс в современной мировой системе[12]. Примеры смены полюсов многочисленны и в экономической истории – как между регионами внутри одного государства, так и между макрорегионами в мировой системе.

[11] *Strassoldo*, pp. 27-61.

[12] См. *Owen Lattimore*. The Periphery as Locus of Innovation, in *Gottmann, ed.*, pp. 205-215 и *Jean Gottmann*. Organizing and Reorganizing Space? in *Gottmann, ed.*, pp. 217-224.

Ключевую роль в пространственных отношениях играют также личности внутри политической элиты. Периферии могут служить связующим мостом между разными центрами, а политические лидеры из этих периферий могут при обстоятельствах, благоприятных для регионального сотрудничества, играть интеграционную роль. Раймондо Страссольдо указывает, что "маргинальные" личности, такие как Жан Моннэ или Конрад Аденауэр, выходцы с периферии — Эльзаса-Лотарингии или Рейнской области, — сыграли решающую роль в интегрировании Франции и Германии в структуру Европы. Но политические лидеры с периферии могут также подчеркивать свою безусловную лояльность центру, как это было в случае Наполеона (с Корсики) или Сталина (из Грузии)[13].

Модель "центр—периферия" — модель пространственная, и территориальные отношения играют решающую роль, когда национальные движения предпринимают попытку выхода конкретных территорий и их населения из-под власти государства. Это фактически представляет собой протест периферий против своего подчиненного положения. Но они не обязательно стремятся к абсолютному отделению. Существуют также формы частичного выхода. Так, периферии могут стремиться к сокращению своей зависимости от центра, пытаясь достигнуть самоуправления посредством различных форм автономии или федеративных отношений. Средства сокращения зависимости варьируются от включения в центр путем получения некоторой доли центральных функций в процессе принятии решений (путем создания федерации) до создания международно признанного суверенного государства наравне с центром (например, путем создания конфедерации).

Создание государств де-факто, осуществляющих контроль над определенной территорией[14], и изменение межгосударственных границ, когда сепаратистскому движению удается до-

[13] *Strassoldo*, p. 50.

[14] Контроль над территорией имеет важнейшее значение в определении государства, в том числе государств де-факто, в юридической и политологической литературе. Согласно статье 2 Конвенции Монтевидео 1933 года, "Государство как субъект международного права должно отвечать следующим критериям: (а) постоянное население; (б) определенная территория; (в) правительство; (г) способность вступления в отношения с другими государствами". См. Avalon Project at Yale Law School, Documents

биться признания, может иметь последствия как для внутренних отношений – между большинством и меньшинством внутри государства, – так и для внешнего регионального соотношения сил[15]. Сепаратистские конфликты могут приводить к перемещению центра международного порядка, когда отношения зависимости передвигаются от одного центра к другому, или к перестройке отношений зависимости путем создания множества центров в рамках более плюралистической системы.

ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ

Различные типы отношений между государственными институтами характеризуют внутригосударственный порядок центр – периферия в Грузии. В отношении каждого из этих типов политическая власть действует в определенных территориальных пределах. Во-первых, это межгосударственные отношения, в которых грузинское правительство представляет международно признанное государство, а власти Южной Осетии и Абхазии представляют государства де-факто. Во-вторых,

in Law, History and Diplomacy, 20th Century Documents, Convention on Rights and Duties of States (inter-American), December 26, 1933, http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm#art1. Скотт Пегг дает более развернутое определение государства де-факто: "В сущности, государство де-факто существует там, где есть организованное политическое руководство, пришедшее к власти благодаря определенным возможностям местного населения; оно пользуется поддержкой народа; достигло достаточного потенциала для предоставления правительственных услуг данному населению на определенной территории, реальный контроль над которой сохраняется в течение продолжительного периода. Государство де-факто считает себя способным вступать в отношения с другими государствами и стремится к полной конституционной независимости и широкому международному признанию в качестве суверенного государства. Однако оно не способно добиться сколько-нибудь существенного признания и в силу этого остается нелегитимным в глазах международного сообщества". См. *Scott Pegg*. De Facto States in the International System. Working Paper no. 21 (Vancouver: Institute of International Relations, The University of British Columbia, February 1998), p. 1, http://www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp21.pdf. См. также *Scott Pegg*. International Society and the De Facto State (Aldershot, UK: Ashgate, 1998) и *Dov Lynch*. Engaging Eurasia's Separation States: Unresolved Conflicts and De Facto States (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2004).

[15] См. *Prevelakis*.

действующая Конституция Грузии предусматривает федеративный тип отношений между Тбилиси и Автономной Республикой Аджарией[16]. В-третьих, необходимо учитывать процесс территориально-административного деления Грузии. "Регионы", которые были созданы при режиме Шеварднадзе и где так называемые губернаторы представляют президентскую власть на местном уровне, никогда не получали надлежащего конституционного статуса. Поэтому вопрос о самоуправлении на региональном уровне остался в политической повестке дня после "революции роз"[17]. В-четвертых, существуют регионы с высокой численностью национальных меньшинств, например азербайджанцев в районе Квемо Картли в южной Грузии на границе с Азербайджаном; армян в районе Самцхе-Джавахети, особенно в городе Ахалкалаки и вокруг него; кистинцев, родственных чеченцам, в Панкисском ущелье. Эти меньшинства остаются слабо политически и экономически интегрированными в структуры Грузинского государства. Требования о политической автономии, выдвигаемые некоторыми из этих территориально сконцентрированных меньшинств, могут привести к дальнейшей фрагментации грузинской государственности. Во всех этих случаях в

[16] Поправка к статье 3.3 Конституции Грузии предусматривает, что "статус Автономной Республики Аджарии определяется Конституционным законом Грузии". До мая 2004 года, когда лидер Аджарии Аслан Абашидзе был вынужден отправиться в изгнание, такого закона, принятого грузинским парламентом, не существовало. Закон о статусе Аджарии был принят 7 июля 2004 года и гарантировал региону только номинальную автономию, но формально подтверждал ее государственность как автономной республики. О политике Грузии в Аджарии см. International Crisis Group. Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia? — *Europe Briefing*, August 18, 2004, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2907&l=1. О конституционном статусе Аджарии см. *The Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Honouring of Obligations and Commitments by Georgia, Doc. 10383, December 21, 2004, particularly pp. 3, 10-11, http://assembly,coe,int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10383.htm. В 2002 году, по данным официальной статистики, численность населения в Аджарии составляла 376 016 человек.

[17] О проблематике регионализации в Грузии см. *Бруно Коппитерс, Тамара Ковзиридзе, Уве Леонарди*. Федерализация внешнеполитических связей: обсуждение альтернатив грузино-абхазскому конфликту. 2003. Опубликовано Кавказским институтом мира, демократии и развития на сайте: http://www.cipdd.org/uploaded/Nodia1.pdf.

проблематике, касающейся безопасности, существует явный пространственный аспект: Абхазия и Южная Осетия занимают около 15 процентов территории Грузии. На остальной территории Грузии меньшинства составляют 16,3 процента населения[18].

Аналогичная концептуальная схема центр – периферия может применяться к международному порядку на Кавказе и конкретнее – к "периферийной" политике в области безопасности, которую Грузия при всех президентах проводила в отношении Москвы, Вашингтона и Брюсселя[19]. И в этом случае существует пространственный аспект. Грузия рассматривается как единый центр по отношению к различным внутренним периферия и как единая периферия по отношению к различным международным центрам. Такое двоякое применение модели "центр – периферия" дает представление о сущности взаимосвязей между угрозами для внутренней и международной безопасности при каждом из трех грузинских президентских режимов[20].

Анализ, представленный в предшествующих главах, дает основу для проверки допущений, предполагаемых моделью "центр – периферия". Так, с точки зрения политики внутренней безопасности Грузии, вызываются ли изменения в соотношении между центром и периферией скорее преобразованиями в центре, чем на периферии? Что касается политики международной безопасности Грузии, оказывают ли глубокие изменения в политике Москвы, Вашингтона и Брюсселя более сильное воздействие на их взаимоотношения с Тбилиси, чем события в Грузии?

Эти допущения имеют прямое значение для оценки вариантов будущей политики Грузии, например относительно возможности реинтегрирования отделившихся образований или сбли-

[18] См. статью Гиа Нодиа в настоящем сборнике.

[19] Анализ роли культуры в ориентациях грузинской внешней политики см. *Stephen Jones*. The Role of Cultural Paradigms in Georgian Foreign Policy, in *Rick Fawn, ed*. Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies (London: Frank Cass, 2005), pp. 83-110.

[20] Здесь модель "центр – периферия" используется в отношении пространственно определенных угроз для безопасности. Это не исключает ее применения к угрозам для безопасности, создаваемым широким распространением коррупции, криминализацией государственных структур и бедностью или гражданско-военным отношениям, когда они имеют пространственное измерение. Все эти угрозы фактически оказывают воздействие на отношения между Тбилиси и сепаратистскими государствами.

жения с Европейским союзом (ЕС). Вероятность успеха переговоров о политическом статусе Южной Осетии или Абхазии, безусловно, будет отчасти зависеть от динамики политического развития в Сухуме (Сухуми) или Цхинвале (Цхинвали)[21], но более кардинально — от динамики политического развития в Тбилиси. Вероятность вовлечения Грузии в западные организации, в частности в НАТО и ЕС, точно так же будет во многом зависеть от ее способности реформировать свои государственные структуры, но зависимость от способности этих организаций решать проблемы Грузии как периферийного государства будет еще более фундаментальной.

Допущения, принятые при использовании модели "центр—периферия" для определения координат безопасности Грузии, не означают, что исход ее конфликтов с сепаратистами следует рассматривать исключительно как результат сдвигов в соотношении сил между основными внешними игроками на Южном Кавказе. Напротив, применение модели "центр—периферия" при анализе сепаратистских конфликтов внутри Грузии концентрируется как на роли центров в международных отношениях, то есть тех игроков, которые оказывают наибольшее влияние на выбор курса грузинской внешней политики, так и центра на внутригосударственном уровне, то есть политики грузинского государства. Но главным инструментом разрешения внутренних конфликтов между центром и периферией остается преобразование грузинского центра.

Помимо этого, синергизм отсутствия безопасности внутри Грузии и нестабильности на Кавказе в более широком смысле привел к двум центробежным тенденциям. Во-первых, грузинскому центру противостоит периферия — претензии бывших советских автономных образований, с одной стороны, и ее национальных меньшинств — с другой. Эти притязания могут быть разрешены путем интегрирования периферий с центром посредством политического представительства, прав меньшинств или на основе федеративных отношений. Их также можно решать через политику конфронтации. Однако последняя может привести к ослаблению центра, а если сепаратистские образования

[21] В англоязычных публикациях абхазы пишут "Сухум", а грузины — "Сохуми" или "Сухуми". Осетины используют "Цхинвал", а грузины называют город "Цхинвали".

смогут воспользоваться этим ослаблением в полной мере – к появлению новых суверенных центров. До настоящего времени центру в Тбилиси не удавалось интегрировать отделившиеся государства на его периферии или подчинить их с помощью политики конфронтации. Однако отделившиеся государства на периферии также не сумели освободиться от грузинского центра посредством достижения международного признания своего суверенитета.

Во-вторых, конфликтный процесс, который можно охарактеризовать как движение с периферии в направлении от центра, существует на международном уровне: Грузия сопротивляется своему периферийному статусу по отношению к Москве, претендуя на членство в западных организациях. Она стремится поменять статус, то есть заменить зависимость от одного центра взаимозависимостью с центрами многоярусной системы в рамках более широкого евроатлантического пространства. Желание Грузии стать членом НАТО и Европейского союза отражает это стремление. Москва ответила на этот вызов сочетанием политики интеграции и конфронтации. В данном случае центр не сумел остановить растущее отдаление периферии. Но и периферия не смогла завершить свое освобождение, разорвав свою зависимость от центра и добившись включения в новые центры, такие как НАТО и ЕС. Грузия остается периферией по отношению к западной системе безопасности. Таким образом, ее абсолютную нестабильность можно интерпретировать как результат двух безуспешных попыток периферий изменить свои отношения с центром: в одном случае национальным, в другом – международным.

Интеграция и конфронтация – два возможных условия отношений центр – периферия. Другие типы отношений центр – периферия также предоставляют полезные аналитические средства для понимания грузинской политики в области безопасности. Например, при сопоставлении стратегий строительства государства и нации, применяемых Грузией к своим автономным образованиям в течение периода независимости, интересно рассмотреть не только в какой мере эти стратегии базируются на конфронтационной политике, но также насколько в них учитываются другие возможные варианты. В этом отношении возникает ряд вопросов. В какой степени националистические элементы при Гамсахурдиа, Шеварднадзе и Саакашвили видят в автономных образованиях линии разрыва, по которым

происходит жесткая конфронтация с национальными меньшинствами или внешними державами? Рассматривали ли они когда-нибудь эти автономные образования — даже после урегулирования текущих конфликтов — как потенциальные связующие мосты с другими регионами Большого Кавказа, предпочитая, к примеру, сотрудничество с Турцией, Россией или конкретными регионами Северного Кавказа? С другой стороны, стремились ли эти автономные образования, например Аджария или Абхазия, к такой роли? Аналогичные вопросы возникают на уровне международных отношений в том случае, когда Грузия определяется как периферия, а центр находится в Вашингтоне, Брюсселе или Москве. Так, например, какую политику проводит Брюссель или Вашингтон, чтобы содействовать роли Грузии как связующего моста между Азией и Европой?

Национальный и интернациональный уровни связаны в той мере, в какой различные "национальные проекты" в этой многонациональной стране, если воспользоваться идеей Нодиа, сформировались в рамках конфронтации между грузинской нацией и нациями периферии, а также между грузинской периферией и российским центром. Какие последствия внутри Грузии будет иметь обращение с ней Вашингтона как со страной, расположенной на линии разрыва вблизи от "государств-изгоев", таких как Иран, или как со страной, неспособность которой полностью контролировать свою территорию открывает двери для международных террористов? Наконец, можно задаться вопросом, до какой степени на характер грузинской политики в отношении своей внутренней периферии влияет развитие политики и действий России, США или ЕС.

Хотя авторы настоящего сборника не проводят анализ в терминах отношений центр—периферия, ими представлены данные для проведения такого анализа. Таким образом, эта книга имеет "многослойную" структуру. Внутренние слои рассматривают внутренние и исторические источники стоящей перед Грузией проблемы национальной безопасности. Внешние слои касаются внешних источников этой проблемы, в том числе России, Вашингтона и сложной мозаики других игроков и проблем, которые делают ситуацию такой многоплановой. Нодиа включает оба слоя в свой анализ грузинского национального проекта, охватывающего объединение нации и контроль со стороны центра над своей периферией, с одной стороны, и полную интеграцию в западный мир — с другой. Оба слоя также более или менее чет-

ко рассматриваются во всех других материалах настоящего сборника, даже если в центре их интереса находятся либо внутренние, либо внешние источники отсутствия безопасности.

ОТНОШЕНИЯ ЦЕНТР–ПЕРИФЕРИЯ ВО ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЙ СФЕРЕ

Отношения центр – периферия на внутригосударственном уровне в Грузии охватывают различные виды зависимости между Тбилиси и территориальными автономиями, а также территориально сконцентрированными меньшинствами. В данном контексте имеют значение различные типы взаимодействия. Во-первых, существует конфронтация между национальными сообществами на южно-осетинской и абхазской периферии, ведущая в обоих случаях к полномасштабной войне с центром. До мая 2004 года конфронтация была характерна и для отношений между Тбилиси и Аджарией. Столкновения удалось избежать, но сохраняется риск его возникновения в отношениях с территориально сконцентрированными меньшинствами. Во-вторых, не удалось интегрировать грузинскую периферию в усилия центра по строительству государства и нации. Власти центра, как правило, не проявляли политической воли к фундаментальным компромиссам в целях разрешения неурегулированных конфликтов с периферией, поскольку такие компромиссы связаны с риском утраты внутреннего правопорядка или могут активизировать другие источники государственной нестабильности. В-третьих, несмотря на неоднократные кризисы, вызванные отсутствием решения национального вопроса в Грузии, взаимодействие между центром и периферией по-прежнему в значительной степени характеризуется индифферентностью. Это происходит в результате провала как политики конфронтации, так и компромисса. В-четвертых, существует неиспользованный потенциал периферии служить связующим мостом по отношению к другим регионам и государствам. Все четыре схемы взаимодействия участвуют в создании и преобразовании национального самосознания.

Модель "центр – периферия" предполагает, что на изменения во взаимодействии между полюсами более весомое воздействие будут оказывать изменения в центре, чем на периферии. Это означает, к примеру, что приход к власти Гамсахурдиа, Шеварднадзе и Саакашвили оказал более серьезное воздействие

на отношения между Тбилиси и его периферией, чем на них могли бы повлиять какие бы то ни было политические изменения внутри периферии. Несимметричное и иерархическое соотношение между полюсами также означает, что каждое изменение в отношениях между полюсами будет иметь более глубокие последствия для периферии, чем для центра. Резкие перемены в отношениях центр—периферия в Грузии включают в себя то, что в период независимости не была произведена перестройка Грузинского государства, а также то, как это сказалось на возможности осуществления Грузией контроля над Южной Осетией и Абхазией. Они также включают "революцию роз" 2003 года и последствия для Аджарии и Южной Осетии.

Советский период

В Советском Союзе интеграция была декларированной целью, доминирование — главной чертой, а конфронтация — конечным результатом этнофедерализма. Он задумывался как форма интеграции разных наций, которые ранее были объединены царской имперской властью. Сложная федеративная структура, в том числе наднациональный уровень управления и различные типы субъектов федерации (союзные республики, автономные республики и автономные области), была предназначена для решения проблемы национального самоопределения. Отношения между Москвой и союзными республиками составляли первый уровень отношений центр—периферия в рамках многоуровневой структуры, отношения между союзными и автономными республиками — второй уровень, а между союзными республиками и автономными областями — третий уровень. Советский центр оставался арбитром во всех спорах между центром и периферией второго и третьего уровней.

Однако советские этнофедеративные институты не сумели интегрировать национальные сообщества, отчасти в силу неравенства между нациями в этой многоуровневой системе. Коллективный суверенитет — одна из характерных особенностей федерации — также отсутствовал. Нодиа называет эту структуру квазифедеративной, в которой осуществление суверенитета на деле происходило в высокоцентрализованном виде через Коммунистическую партию. Конфронтация между национальными сообществами на втором и третьем уровнях во многом вызывалась распадом в советском центре. Более того, когда

это противостояние проявилось, оно усиливалось благодаря традициям советского этнофедерализма, укреплявшего обособленную самобытность и обеспечивавшего государственными ресурсами националистические элиты[22].

Абхазия и Южная Осетия отстаивали свою самобытность главным образом в противостоянии грузинским властям, но они также были вовлечены в конфронтацию с местным грузинским населением на своей территории. После распада Советского Союза грузинское правительство не могло сохранять индифферентность по отношению к этим конфликтам на своей периферии. Столкнувшись с этой проблемой, оно стремилось восстановить грузинское культурное и политическое главенство на всей территории – главенство, которое, по его утверждению, было утрачено в советский период.

Обоснование территориальных претензий Грузии на Абхазию и Южную Осетию имеет временной аспект. Согласно популярным грузинским историческим сказаниям, эти территории были сначала заселены протогрузинскими племенами и с течением времени освоены коренным грузинским населением[23]. Грузины, как утверждается, являются единственным "коренным" населением южно-осетинского региона, а осетины явились "поздними пришельцами" на грузинскую территорию, поскольку мигрировали из Северной Осетии "всего несколько веков назад". Благодаря этому различию в происхождении утверждается, что у грузин больше исторических прав на этот район, чем у осетин, несмотря на местную демографическую структуру, в которой грузины составляют меньшинство. Что касается Абхазии, то здесь в обоснование главенства грузин выдвигается другой аргумент. Хотя абхазы, по мнению многих грузин, право-

[22] О дискуссии относительно объединяющих целей и разделяющих последствий этнофедерализма см. *Henry E. Hale*. Divided We Stand. Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse. – *World Politics*, vol. 56 (January 2004), pp. 165-193 и *Nancy Bermeo*. Position Paper for the Working Group on Federalism, Conflict Prevention, and Settlement, presented at the Third International Conference on Federalism, Brussels, March 3-5, 2005.

[23] *Bruno Coppieters*. In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict, in *Bruno Coppieters and Michel Huysseune, eds*. Secession, History, and the Social Sciences (Brussels: VUB University Press, 2002), p. 105, http://poli.vub.ac.be/.

мерно требуют признания за ними статуса автохтонного населения, они составляют в Абхазии меньшинство (18 процентов населения в 1989 г.), и их численность не оправдывает, считают грузины, ни непропорционально большого представительства, которое они имеют в институтах республики, ни особых политических привилегий титульной нации.

Более того, не все грузинские националисты согласны с тем, что абхазы являются автохтонной нацией. Еще в 1954 году историк литературы Павле Ингороква утверждал, что абхазы не являются коренным населением Абхазии, а мигрировали туда с Северного Кавказа. Его тезис имеет много сторонников в Грузии. По существу, он отрицает право абхазов считаться титульной нацией и в силу этого считает нелегитимным их чрезмерное политическое представительство.

Рассуждения абхазов об этническом происхождении абхазской нации, в свою очередь, также обращены к проблеме суверенитета. Их историки отвергают претензии грузинского населения Абхазии на статус коренного народа, называя их поселенцами и мигрантами. Они ссылаются на миграционную политику царского и советского режимов, в результате которой местное абхазское население превратилось в меньшинство[24]. Абхазы исходят из такого толкования истории для обоснования исключительного статуса абхазской нации и ее претензии на международно признанный суверенитет. Они также приводят его, объявляя незаконными претензии грузин на пропорциональное представительство.

Гамсахурдиа

С ослаблением советских институтов как Грузия, так и Абхазия пытались трансформировать отношения центр—периферия в соответствии со своими соответствующими национальными проектами. Эти взаимоисключающие проекты базировались на противоположных рассуждениях относительно исторических несправедливостей, национальной принадлежности и государственного суверенитета. С точки зрения грузин, главная цель советского подхода к федерализму и создания федеративных

[24] См. статьи в: *George Hewitt, ed*. The Abkhazians (Richmond, UK: Curzon, 1999).

образований внутри Грузии состояла в расчленении их страны и ограничении ее суверенитета. Абхазы и осетины – титульные нации федеративных образований, подчиненных союзной республике Грузии, – сопротивлялись тому, что воспринималось ими как формы угнетения и дискриминации. Они опасались, что независимость Грузии покончит с ограничениями, с помощью которых грузинский национализм прежде сдерживался советским центром. Как показывает Нодиа, этим двум национальным меньшинствам было намного легче, чем другим меньшинствам, не имевшим автономных государственных институтов, выражать свое недовольство, разрабатывать национальный проект, мобилизовывать государственные ресурсы и получать поддержку извне для противостояния центру.

Активизация национализма произошла как в центре, так и на периферии среди грузин, осетин и абхазов. Она приняла форму серии односторонних шагов, соответствующих сопоставимым шагам, предпринимаемым на другом полюсе, например одностороннего провозглашения суверенитета или независимости, организации выборов, в которых одна из сторон отказывалась принимать участие, внесения изменений в конституцию, которые другая сторона считала незаконными, проведения новой политики в отношении языка, которая повышала статус одного языка и культуры, понижая при этом статус другого, и в конечном счете применения военной силы.

Вспышка насилия в этом противостоянии между центром и периферией в Грузии была одним из звеньев в цепи односторонних акций и в силу этого может рассматриваться как результат действия множества факторов. Давид Дарчиашвили указывает, что ослабление, а затем окончательный распад советского центра позволил создавать военизированные формирования для участия во внутренних этнических конфликтах конца 1980-х годов. Однако грузинские власти не сумели превратить декларированную этими военизированными формированиями верность нации в верность институтам государства. По мнению Кристофа Цюрхера, эта ситуация создала благоприятные условия для употребления силы "бизнесменами от насилия" ради собственной наживы. Гамсахурдиа использовал эти силы для укрепления своей политической власти и ведения войны в Южной Осетии. Однако слабость Грузинского государства лишила его возможности контролировать их действия или хотя бы помешать им выступить в конце концов против него самого.

Грузинский национальный проект и активизация национализма в период независимости не способствовали политике, которая позволила бы перифериям выступить в качестве связующего моста в отношении других центров. Как отмечает Томас де Ваал, Гамсахурдиа отстаивал экстравагантные идеи об общей этнической и культурной основе кавказских народов, но не смог выступить с практическими инициативами региональной интеграции. Такие инициативы должны были включить грузинские периферии в систему сотрудничества. Конфронтация с Южной Осетией препятствовала укреплению партнерских связей с Северной Осетией. В случае Абхазии Гамсахурдиа содействовал популяризации идеи о том, что абхазы не являются коренным населением на территории Абхазии, а переселились туда с Северного Кавказа, из-за пределов Грузии[25]. Трансграничное сотрудничество осуществлялось только в военной области. Во время войн в Южной Осетии и Абхазии вооруженную поддержку осетинам и абхазам оказывали родственные этносы и политические союзники извне.

Шеварднадзе

Смещение Гамсахурдиа в январе 1992 года и возвращение Эдуарда Шеварднадзе в Грузию несколько месяцев спустя имели драматические последствия для взаимоотношений Тбилиси с периферией. Приход к власти Шеварднадзе позволил при поддержке России достигнуть прекращения огня в Южной Осетии. Тем не менее одной из главных причин, по которым Шеварднадзе поддержал вооруженное вторжение в Абхазию в августе 1992 года, была демонстрация им надежности своей репутации с националистической точки зрения перед лицом продолжающейся угрозы со стороны Гамсахурдиа, организовавшего вооруженные группировки в Западной Грузии. Цюрхер отмечает, что случаи внутренних столкновений имели место в Абхазии и до августа 1992 года, но они не выливались в полномасштабную гражданскую войну. Такая война стала возможной благодаря вмешательству центра, осуществлявшемуся из-за пределов республики.

[25] См. *Coppieters*, in *Coppieters and Huysseune, eds.*, pp. 91-94.

Лояльные Гамсахурдиа вооруженные группировки были разбиты лишь в конце абхазской войны в октябре 1993 года, и то только благодаря поддержке России. Несмотря на утрату значительных участков территории, правительству Шеварднадзе удалось восстановить некоторые элементы государственности. Конец "смутного времени", как его характеризует Цюрхер, символизировало принятие в 1995 году новой конституции и укрепление монополии правительства на власть. Военизированные организации были маргинализованы или реинтегрированы в новые вооруженные силы.

Главной задачей режима Шеварднадзе стало воссоединение многонационального Грузинского государства. В результате военного поражения в Абхазии, слабости грузинской армии и отказа России оказывать содействие в силовом решении единственным средством урегулирования проблемы политического статуса Абхазии и Южной Осетии осталась дипломатия. Однако переговоры вскоре зашли в тупик и остаются в этом положении до сих пор.

Грузинский подход к воссоединению влечет за собой асимметричную федеративную модель, в которой Абхазия и Южная Осетия, наряду с Аджарией и Грузинскими регионами, получат разную степень автономии. Это неприемлемо для сепаратистского руководства обоих образований. Такие федеративные связи, по их мнению, закрепили бы отношения зависимости и конфронтации между центром и периферией. Абхазские власти, со своей стороны, изначально предпочитали конфедерацию либо статус "свободного ассоциированного государства", связанного с Грузией. Любой из этих вариантов допускает признание Абхазии в качестве субъекта международного права, имеющего полноценную международную правосубъектность, суверенитет и одностороннее право на отделение. Это также радикально изменило бы характер отношений центр – периферия с Грузией. Тбилиси отказался, считая эту позицию несовместимой с сохранением территориальной целостности страны.

Что касается Абхазии, конфронтация между центром и периферией преобладала на протяжении всей эпохи Шеварднадзе. В 1999 году абхазское руководство заняло более радикальную позицию, настаивая на независимости или свободном объединении с Россией как единственно приемлемых вариантах. Грузинские власти, в свою очередь, неоднократно угрожали применить

военную силу, если переговоры зайдут в тупик, и тайно оказывали помощь действовавшим в Абхазии силам грузинских партизан. Грузинские и абхазские власти вели переговоры об экономическом сотрудничестве с 1997 года, исходя из того, что если удастся найти зоны общих экономических интересов, можно избежать конфронтации[26]. Но тупиковая ситуация на переговорах о политическом статусе Абхазии мешала экономической, да и любой иной форме сотрудничества.

Перспективы выработки политики экономической интеграции с Южной Осетией казались лучшими, чем с Абхазией. Однако и в этом случае вопрос о политическом статусе сводил на нет все усилия по экономической интеграции. На политических переговорах между властями Южной Осетии и правительством Шеварднадзе одним из главных предметов спора стал вопрос паспортов и проездных документов. Для южно-осетинских властей этот вопрос имел решающее значение для сообщения и торговли с Российской Федерацией. Лидеры Южной Осетии просили разрешения на выдачу собственных удостоверений личности и юридических документов, но получили отказ от грузинского правительства.

С точки зрения Абхазии и Южной Осетии, прежде чем станет возможным достижение окончательного политического урегулирования, необходимо добиться либерализации режима трансграничной торговли с Россией. Расширение контактов с российскими регионами, особенно на Северном Кавказе, с их точки зрения, не только будет способствовать их экономическому развитию, но и укрепит их позиции на будущих переговорах с грузинскими властями. На протяжении эпохи Шеварднадзе отсутствие правового режима, тем не менее, не мешало торговле крупными партиями товаров через Южную Осетию, большей частью контрабандной. Правительство Шеварднадзе предпочитало скорее терпеть, чем пресекать такую деятельность, а иногда даже рассматривало ее как перспективную форму начинающегося сотрудничества между грузинами и осетинами, а также как доказательство отсутствия этнического антагонизма среди населения.

[26] О последующих событиях см. *Коппитерс, Ковзиридзе, Леонарди*. Указ. соч.

Как поясняет Нодиа, напряженность между Тбилиси и бывшей Автономной Республикой Аджарией была вызвана не сепаратистскими требованиями или конфликтами по поводу национальной принадлежности. В этом отношении случай Аджарии разительно отличается от двух предыдущих. Конфликты между центром и периферией в этом случае возникали главным образом из-за отказа председателя Верховного Совета Аджарии Аслана Абашидзе признать официальную власть Тбилиси. В области финансов Аджария не позволяла Тбилиси контролировать таможенные пункты на турецкой границе и отказывалась переводить ему поступления от налогов. В области безопасности Абашидзе установил тесное сотрудничество с россиянами, размещавшимися на военных базах в Аджарии, и приступил к созданию независимой местной армии. По данным Дарчиашвили, в 2003 году Аджария имела в своем распоряжении 20 танков и бронированных машин, а также вертолеты, береговые катера и специальные вооруженные подразделения.

Руководители, приходящие с периферии, могут изображать себя патриотами и демонстрировать безусловную преданность делу нации. Так было и с Абашидзе. Как отмечает Нодиа, он никогда не защищал аджарский национальный проект, но "любил изображать себя борцом за единство Грузии". Он также сумел стать влиятельной фигурой национального уровня с помощью выборов – во многом благодаря фальсификации данных о количестве избирателей, имеющих право участвовать в голосовании, а также о явке избирателей в Аджарии. Эти манипуляции на выборах обеспечили значительное количество мест его политической партии (Партии возрождения) в грузинском парламенте.

Аджария поддерживала обширные торговые связи с соседней Турцией, подписала несколько двусторонних соглашений с регионами Российской Федерации, как член Ассамблеи европейских регионов (АЕР) развивала двусторонние связи с рядом других европейских территорий[27]. Аджария была первым районом

[27] Созданная в 1985 году Ассамблея европейских регионов (АЕР) служит форумом, содействующим сотрудничеству между 250 регионами 30 различных европейских стран. В ноябре 2004 года Аджария и еще два региона Грузии (Имерети и Шида Картли) были членами АЕР, а два других региона (Гурия и Кахети) имели в ней статус наблюдателя. См. http://www.a-e-r.org/.

на Кавказе, предпринявшим серьезную попытку интеграции в общеевропейскую систему межрегионального сотрудничества. Но Аджария не смогла выступить в роли связующего моста в отношении других стран или регионов, поскольку Батуми и Тбилиси так и не сумели официально оформить свои федеративные отношения и таким образом решить проблему таможенных пошлин и международно-правового статуса Аджарии. Более того, внутренние конфликты между Тбилиси и Аджарией воспроизводились на международном уровне. За членством Аджарии в АЕР, например, вскоре последовало вступление в ту же организацию Имеретинского региона Грузии, губернатора которого назначил грузинский президент. Со стороны Тбилиси этот шаг был направлен на создание противовеса деятельности Батуми на межрегиональном уровне. Представители этих двух грузинских районов вскоре начали конфликтовать, выставляя напоказ свои внутренние противоречия. Это мешало их сотрудничеству с другими членами АЕР.

Таким образом, существовало достаточно оснований для жесткой конфронтации между центром и аджарской периферией, но Шеварднадзе и Абашидзе имели также и общие интересы, периодически позволявшие им достигать политических соглашений. Например, аджарский лидер оказал личную поддержку Шеварднадзе на президентских выборах в апреле 2000 года в обмен на включение в Конституцию Грузии наименования "Аджарская Автономная Республика". Представления Шеварднадзе о будущей федерализации государства послужили еще одним фактором, препятствовавшим нормализации отношений между Тбилиси и Батуми. С точки зрения Шеварднадзе, официальное оформление федеративных связей с Батуми должно было не предшествовать реинтеграции Абхазии и Южной Осетии, а следовать после нее. Нежелание Шеварднадзе предпринимать попытки решить этот вопрос означало политическую беспомощность перед лицом фактического выхода Аджарии из-под центральной власти. Его относительная индифферентность служила в последние годы его режима одним из главных объектов критики со стороны грузинской парламентской оппозиции.

При Шеварднадзе широко дебатировался вопрос о территориально-административном делении, однако на практике реформа проводилась нерешительно и осталась незавершенной. Без учета Аджарии и Абхазии в составе Грузии 10 областей, в каж-

дую из которых входит несколько районов[28]. "Президентис рцмунебули" (представители президента Грузии), или так называемые губернаторы, обладают большой исполнительной властью над образованиями более низкого – районного и муниципального – уровня. В процессе демократизации и укрепления государства во второй половине 1990-х годов не был установлен надлежащий конституционный статус регионов и принцип самоуправления. Неурегулированные сепаратистские конфликты приводились в качестве одного из главных аргументов режима против четкого и демократичного разделения властей между центральным правительством и региональными органами власти. Тбилиси настаивал на том, что эту реформу необходимо отложить до тех пор, пока не будет восстановлена территориальная целостность Грузии. Шеварднадзе также боялся потерять контроль над нижними уровнями власти, особенно над процессом выборов, в который регулярно вмешивались его губернаторы.

В споре о будущем территориально-административном делении Грузии "районисты" противостояли "регионалистам". По мнению районистов, для сохранения стабильности государства и даже выживания существующего политического режима главным условием было сохранение контроля. Они считали, что абхазский и южно-осетинский сепаратизм и угроза, которую он представлял для стабильности, делали осуществление радикальной реформы невозможным. Регионалисты полагали, что недемократические выборы на региональном уровне будет труднее проводить после осуществления региональной децентрализации и установления местного самоуправления. Оба течения были представлены в грузинском правительстве и парламенте. До конца правления Шеварднадзе глубокая реформа, к которой призывали регионалисты, представлялась невозможной.

[28] Это следующие 10 областей (за исключением Аджарии и Абхазии): 1) Имерети (с численностью населения 669 666 человек), 2) Квемо Картли (497 530), 3) Самегрело и Земо Сванети (466 100), 4) Кахети (407 182), 5) Шида Картли (без Южной Осетии, 314 039), 6) Самцхе-Джавахети (207 598), 7) Гурия (143 357), 8) Мцхета-Мтианети (125 443), 9) Рача-Лечхуми и Квемо Сванети (50 969), 10) Тбилиси (1 081 679). Благодарю Гиа Нодиа за эти данные, полученные им в Государственном статистическом департаменте Грузии.

При Шеварднадзе, в отличие от Гамсахурдиа, этническим меньшинствам больше не присваивался угрожающий статус "гостей". Однако режим Шеварднадзе не сумел выработать всеобъемлющую гражданскую концепцию грузинского гражданства и грузинской нации. Элиты меньшинств просто включались в раздачу постов. Это закрепляло советскую практику толерантного отношения к коррумпированности элиты в обмен на ее политическую лояльность.

Саакашвили

Политическое руководство, пришедшее к власти в Грузии после "революции роз", во главу своих политических задач поставило борьбу с коррупцией, интеграцию Грузии в евроатлантическое сообщество, нормализацию отношений с Россией и воссоединение страны. По мнению новых лидеров, предыдущее руководство при Шеварднадзе признавало эти цели только на словах. Новое руководство стремилось к практическому осуществлению радикальных перемен. Поначалу казалось, что наиболее заметные результаты могут быть достигнуты по вопросу воссоединения государства. Снова, как это уже было при двух предшественниках Саакашвили, проблема должна была решаться через политику конфронтации. Саакашвили был убежден, что новый режим мог четко отмежеваться от прежнего, проводя иную политику в отношении Аджарии, лидер которой решительно выступал против "революции роз". Саакашвили выиграл, и в мае 2004 года Абашидзе был отстранен от власти[29].

[29] Для понимания причин отсутствия полной поддержки Абашидзе со стороны России в его противостоянии с Саакашвили в мае 2004 года необходимо различать отношение России к конфликтам между национальными сообществами в Грузии, с одной стороны, и к внутригрузинским спорам — с другой. По сравнению с ее вовлеченностью в этнические конфликты в Южной Осетии и Абхазии, где Россия встала на сторону национальных меньшинств, в отношении внутригрузинских разногласий, в том числе с применением насилия, Москва действовала намного осмотрительнее. Она не пыталась дестабилизировать внутреннюю ситуацию в Грузии в период государственного переворота против Гамсахурдиа в конце 1991 года и не оказала существенной поддержки силам, лояльным смещенному президенту. В дальнейшем она поддержала Шеварднадзе в конце 1993 года против сил, выступавших за Гамсахурдиа, в тот момент, когда Грузия не обладала силой, а была, по выражению Шеварднадзе, "на коленях". В ноябре 2003 года

В ряду приоритетов Шеварднадзе абхазский вопрос стоял на первом месте, проблемы Южной Осетии и Аджарии следовали за ним. Саакашвили полностью изменил эту очередность. После успеха в Аджарии новый режим вступил в конфронтацию с властями Южной Осетии, одновременно проводя политику силы и протягивая руку населению Южной Осетии. Как указывалось в Отчете Международной группы по предотвращению кризисов по Южной Осетии, грузинское правительство сочетало политику "борьбы с корыстолюбием" на уровне элит с политикой "удовлетворения жалоб" на уровне населения в целом[30].

В декабре 2003 года в Южной Осетии и на прилегающих территориях были развернуты, а в мае 2004 года усилены операции по борьбе с контрабандной торговлей. Наиболее впечатляющими были попытки военного устрашения с введением войск и разгоном рынка Эргнети, служившего перевалочным пунктом в торговле между Россией и Грузией. Эта торговля, в которой участвовали и осетины, и грузины, рассматривалась прежним режимом как средство содействия контактам между сообществами. Соответственно, считалось, что он служил долговременным положительным фактором в усилиях Тбилиси по разрешению конфликта. Однако, с точки зрения правительства Саакашвили, главным результатом функционирования этого рынка были криминализация экономики и создание препятствий для урегулирования конфликта. Более того, он дестабилизировал грузинский бюджет и тормозил необходимые таможенные и налоговые реформы. Индифферентность Шеварднадзе, как считали новые лидеры, определялась уровнем материальной выгоды, извлекаемой представителями грузинского истеблишмента из этой торговли.

В то время как грузинское правительство усиливало физическое давление на власти Южной Осетии, оно стремилось по-

---

Россия воздержалась от прямого вмешательства на стороне противников революционных выступлений против Шеварднадзе, а в мае 2004 года она также отказала в военной помощи режиму Аслана Абашидзе в Аджарии, выступив посредником в его отъезде из страны. Такое различие между двумя типами конфликтов, вероятно, объясняется опасениями полной дестабилизации Грузии, поскольку риск в случае вмешательства России во внутригрузинские разногласия был бы намного серьезнее, чем в случае сепаратистских конфликтов.

[30] International Crisis Group. Georgia: Avoiding War in South Ossetia. – *Europe Report*, no. 159, November 26, 2004, pp. 11-12, http://www.icg.org/home/index.cfm?l=1.

нравиться южно-осетинскому населению, выплатив пенсии и открыв теле- и радиовещание на осетинском языке. Саакашвили и его команда исходили из убеждения, что главной причиной грузино-осетинского конфликта была алчность, а не реальное недовольство, и, соответственно, что южно-осетинские власти не пользовались признанием среди народа. С этой точки зрения они предполагали, что несколько удачно выбранных уступок населению устранят проблему недовольства.

Однако эти инициативы потерпели неудачу. В военной области конфронтация привела в августе 2004 года к серии вооруженных столкновений, повлекших жертвы, особенно с грузинской стороны. В результате Саакашвили решил прекратить военное противостояние и вывести грузинские войска из зоны конфликта[31]. В экономической области, как отмечают Дамьэн Элли и Георгий Гогия, закрытие рынка Эргнети нарушило деятельность нескольких криминальных группировок, но не решило проблему экономического выживания местного населения. Таким образом, как политика военного противостояния с властями Южной Осетии, так и попытка интегрирования местного населения привели к обратным результатам. По мнению Международной группы по предотвращению кризисов, новая милитаризация конфликта свела на нет относительный прогресс, достигнутый в течение последнего десятилетия.

Ухудшение отношений с Тбилиси оказало радикальное воздействие на ситуацию в Южной Осетии, что более чем когда-либо подчеркивает статус Южной Осетии как периферии. Из-за разрыва торговых отношений с Грузией она стала полностью зависеть от другого центра — России. В настоящее время Москва поддерживает бюджет, инфраструктуру Южной Осетии и даже ее пенсионную систему[32].

Дарчиашвили показывает, как отсутствие центральной власти над сепаратистскими государствами привело к утрате власти над прилегающими территориями. Это, безусловно, касается

[31] См. *Гиа Нодиа*. Европеизация и (не)разрешение сецессионистских конфликтов//Европеизация и разрешение конфликтов. Конкретные исследования европейской периферии. С. 285—304. http://poli.vub.ac.be/.

[32] Интервью с южно-осетинскими участниками первого экспертного совещания "Грузино-осетинского диалога", состоявшегося 15—18 марта 2005 года в Брдо, Словения. Совещание было организовано Оксаной Антоненко из Международного института стратегических исследований.

территорий вдоль грузино-абхазской линии прекращения огня. Новое правительство стремилось контролировать отряды грузинских партизан, действующие в Абхазии, и преследовало их за предполагаемое участие в криминальной деятельности. По мнению Оксаны Антоненко, полицейские операции против таких групп в феврале 2004 года способствовали улучшению ситуации в области безопасности как в Грузии, так и в Абхазии.

Несмотря на горячее желание режима Саакашвили решить проблему воссоединения нации, он понимал, что в случае Абхазии односторонние меры не помогут. В военной сфере такие операции, как в Южной Осетии, были бы пресечены российскими миротворческими силами. Чтобы предложить абхазам экономические льготы или возможности, понадобилась бы взаимосогласованная система, которая в то время представлялась невозможной. Более десятилетия Абхазия была отделена от Грузии, и все существенные торговые связи между Грузией и Абхазией были прерваны.

Низкий уровень социального, культурного и экономического взаимодействия между Абхазией и Грузией оказывал прямое воздействие на процесс государственного и национального строительства в Абхазии. Он объясняет, почему переговоры с Грузией не играли никакой роли в первом туре президентских выборов в Абхазии 3 октября 2004 года и в возникшем после него кризисе. Между двумя основными кандидатами на этих выборах не было разногласий по вопросу суверенитета Абхазии или позиции по отношению к Грузии. В данном случае именно периферия стояла на позиции индифферентности к центру, отражая фундаментальное изменение характера этого отношения и сдвиг зависимости Абхазии в сторону российского центра. Грузия могла лишь делать вид, что она является центром, обладающим властью над абхазской периферией, блокируя международное признание Абхазии и создавая серьезные угрозы для безопасности. Антоненко отмечает, что Россия, в качестве посредника добившись соглашения между двумя главными кандидатами на абхазских президентских выборах 2004 года, осталась единственной внешней силой, оказывающей прямое влияние на положение дел в Абхазии. Однако тот факт, что кандидат, которого предпочитала Россия, не стал президентом республики, подчеркивает границы ее возможностей. В силу этого взаимоотношения между Абхазией и Россией являются асимметричными и иерархичными, но не представляют собой полную зависимость.

Что касается возможности интегрирования периферий, новый грузинский режим отстаивает идеи национальной идентичности, национального строительства и гражданства, которые отличаются от националистической идеологии его предшественников, чьи общественные взгляды сформировались при советском режиме. Таким образом, необходимо различать в этом конкретном отношении политику Саакашвили, с одной стороны, и политику его предшественников. В советский период Шеварднадзе в качестве руководителя грузинской Коммунистической партии отстаивал "ортодоксальные" националистические позиции. Например, его позиция по вопросу о сохранении грузинского языка была в советских условиях ортодоксальной. Гамсахурдиа, один из видных диссидентов в советское время, представлял "неортодоксальный" национализм, то есть он критиковал множество уступок национальным меньшинствам со стороны советских, в том числе грузинских, властей. Однако оба лагеря договорились, что грузинская титульная нация должна сохранять культурную гегемонию над другими национальностями в Грузинской Республике.

В качестве президента Гамсахурдиа делал уступки абхазской титульной нации, но эти попытки интеграции соответствовали советской политической традиции распределения властных полномочий, которая игнорировала вопрос о разделении властей, а также политическую дифференциацию в рамках национальных сообществ. В 1991 году он предложил абхазскому руководству реализовать закон о выборах на основе этнических квот, которые гарантируют им такое же сверхпредставительство, как и при советском режиме. Это предложение было принято абхазской стороной и реализовано на последующих выборах в местные органы власти, но не привело к умиротворению двух основных национальностей в Абхазии. После своего поражения в Абхазии Шеварднадзе аналогичным путем искал формулу компромисса с сепаратистскими государствами и национальными меньшинствами, которая оставалась все в той же советской традиции. Начиная с 1995 года Шеварднадзе неоднократно обращался с предложениями к абхазскому и южно-осетинскому руководству по поводу создания асимметричного федеративного государства. На деле его предложения, по существу, воспроизводили советскую систему гарантирования прав автономии территориально сконцентрированным меньшинствам при кооптировании их элит. Он не имел представления о том, как строят-

ся федеративные механизмы, выходящие за пределы этой советской традиции, и какую роль может играть многопартийная система в поддержании единства государства. Лидеры отделившихся государств называли его предложения "возвратом к прошлому".

Новое руководство при Саакашвили и элита, получившая образование преимущественно на Западе, обсуждала более плюралистические и гражданские стратегии интегрирования периферии и национального строительства. Однако Дарчиашвили и Нодиа подчеркивают противоречие между либерально-демократическими предпочтениями новой элиты и широко распространенными традиционными националистическими настроениями и практикой, которым ей приходится противостоять. Можно также добавить, что опасения новой элиты в своей основе не отличаются от опасений ее предшественников. Перед новым руководством по-прежнему стоит дилемма: как преодолеть наследие советских этнофедеративных порядков и заменить их демократическими формами, если новый, построенный на демократических основах федерализм создает риск дальнейшего распада страны.

В результате при выработке плана будущей федеративной системы, объединяющей Грузию, Южную Осетию и Абхазию, новое руководство предпочитает подчеркивать партнерский характер федеративной структуры и не склонно описывать конституционные механизмы, гарантирующие разделение полномочий. Необходимость участия зарубежных государств, особенно Российской Федерации, в обеспечении гарантий безопасности в отношении Абхазии и Южной Осетии создает еще одну щекотливую проблему, которую несклонны решать грузинские власти[33]. Помимо этого, нежелание руководителей Абхазии и Юж-

[33] В своем выступлении в Совете Европы о плане мирного урегулирования по Южной Осетии Саакашвили назвал ОБСЕ "наблюдателем мира", ЕС – "гарантом мира", США – "оплотом мира", а Россию – "желанным и конструктивным партнером в поддержании мира". Возможно, сформулировано удачно, но эта формула не охватывает вопроса о том, как различные международные субъекты могут участвовать в будущих механизмах гарантий безопасности с точки зрения политических реалий. См. *Mikheil Saakashvili*. Address by the President of Georgia on the Occasion of the First Part of the 2005 Ordinary Session of the Council of Europe Parliamentary Assembly. Strasbourg, January 24-28, 2005, http://www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/janv-2005/Saakashvili.pdf.

ной Осетии обсуждать вопрос о том, насколько федеративная система может ослабить или даже ликвидировать иерархические отношения между национальными сообществами и обеспечить гарантии международной безопасности и для субъектов федерации, не благоприятствует политическому урегулированию.

Более интересно предложение, высказанное Саакашвили в январе 2005 года, об увязывании вопроса о политическом статусе Южной Осетии с перспективой трансграничного сотрудничества с Российской Федерацией[34]. По мнению Саакашвили, конституционная автономия Южной Осетии должна быть шире, чем в советскую эпоху, и реально шире, чем автономия, которую имеет в настоящее время Республика Северная Осетия в составе Российской Федерации. Полномочия, предоставленные Южной Осетии, будут включать контроль над местной экономикой. Далее Саакашвили заявил, что мирное соглашение приведет к упрощению порядка пересечения границы между Северной и Южной Осетией и к созданию свободной экономической зоны. Но эти воззрения на статус Южной Осетии в составе федерации в том виде, в каком они были представлены в Совете Европы, оставались весьма туманными.

В июле 2004 года грузинский парламент принял конституционный Закон о статусе Автономной Республики Аджарии[35]. Он закрепил принцип автономии Аджарии в составе федерации, но в то же время отразил опасения нового руководства относительно передачи региональным органам функций управления. Совет Европы, исходя из своей оценки критического отчета Венецианской комиссии[36], высказал серьезную озабоченность по поводу

[34] См. *Liz Fuller*. South Ossetia Rejects Georgian President's Offer of Autonomy. — *RFE/RL Caucasus Report*, vol. 8, no. 4, January 28, 2005, http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2005/01/4-280105.asp и *Saakashvili*. Address by the President of Georgia.

[35] См. International Crisis Group. Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?

[36] См. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara*, Adopted by the Venice Commission at its 59th Plenary Session (Venice, June 18-19, 2004), CDL-AD(2004)018, Strasbourg, June 21, 2004, http://66.102.9.104/search?q=cache:j1bAtuP3w4IJ: www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)018-e.asp+Opinion+on+the+draft+constitutional+law+of+Georgia+&hl=nl.

предоставления Аджарии "чрезмерно ограниченной автономии" и конкретно в связи с тем, "что Президент Грузии имеет право распустить Верховный Совет Аджарии в случае, если тот повторно откажется утвердить кандидата на пост премьер-министра этого региона, и что членов его или ее администрации фактически назначают министры в Тбилиси. Эти ограничения снижают статус Аджарии до уровня номинальной автономии, не имеющей какого-либо практического значения"[37].

"Революция роз", таким образом, не привела к радикальным реформам в территориально-административном делении или местном самоуправлении. Это отчасти вызвано нерешенной проблемой восстановления территориальной целостности страны. В октябре 2004 года грузинский парламент ратифицировал Европейскую хартию местного самоуправления, но, что знаменательно, воздержался от утверждения пункта, предусматривающего сотрудничество местных органов власти со своими аналогами в других странах[38]. Будущий потенциал регионов в качестве связующего моста в отношении других районов и стран, видимо, не очень привлекает грузинские политические элиты.

Саакашвили создал комиссию по территориально-административной реформе, призванной рационализировать сложную систему территориального строения. Правительство заявило, что в будущем все ведущие посты в местных органах управления будут выборными[39]. Но вопрос об интегрировании национальных меньшинств остается трудным, в особенности в регионах их территориальной концентрации. По словам Нодиа, присутствие национальных меньшинств в грузинском парламенте 2004 года созыва оставалось чисто формальным.

Тем не менее преобразование центра в результате "революции роз" оказывает глубокое воздействие на периферию Грузии даже при сохранении конфронтации и отсутствии интеграции. Новое руководство использует более цивилизованную и широкую националистическую риторику, изменив очередность при-

[37] *Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe*.

[38] *Civil Georgia*, October 26, 2004, http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8174.

[39] *Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe*, p. 11.

оритетов в своей стратегии воссоединения нации. В Аджарии имел место демократический процесс преобразований, но реинтеграция Аджарии была осуществлена по строго иерархическому принципу, обеспечившему для Аджарской Республики лишь номинальную автономию. Неудавшаяся попытка форсировать воссоединение с Южной Осетией серьезно затормозила меры по укреплению доверия и налаживанию сотрудничества. Главной особенностью отношений Тбилиси как с Абхазией, так и с Южной Осетией остается конфронтация. Вопросы территориальной целостности, рационализации и интеграции национальных меньшинств остаются нерешенными, а нетерпение, с которым нынешнее руководство решает эти вопросы, ведущее, как в случае Южной Осетии, к поспешным и даже безрассудно рискованным действиям, разительно отличается от относительной индифферентности, с которой подходил к этим проблемам прежний режим при Шеварднадзе[40].

ОТНОШЕНИЯ ЦЕНТР–ПЕРИФЕРИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ РАКУРСЕ

Предположение, что отношения Грузии с Москвой, Вашингтоном и Брюсселем можно охарактеризовать как отношение

[40] В январе 2005 года Парламентская ассамблея Совета Европы приняла резолюцию по Грузии, содержащую примечательное обобщение проблемы, с которой сталкивается Грузия в своих попытках достижения национальной интеграции и государственного строительства: ""Революция роз" и двое последовавших за ней выборов привели к весьма сильной власти, которая может оказаться плюсом при решении политических, экономических проблем и проблем в области безопасности при условии, что сильная власть будет сопровождаться прочной и функционирующей системой сдержек и противовесов. Пока что это не так. Сегодня в Грузии существует полупрезидентская система, при которой президент наделен очень большими полномочиями, при практически отсутствующей парламентской оппозиции, ослабленном гражданском обществе, недостаточно независимой и слабо работающей судебной системе, неразвитой или вообще отсутствующей демократии на местах, средствах массовой информации, практикующих самоцензуру, и неполноценной модели автономии в Аджарии". Parliamentary Assembly, Resolution 1415 (2005), "Honouring of Obligations and Commitments by Georgia," http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1415.htm. Данная резолюция основана на материалах указанного выше доклада Комитета по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы (Doc. 10383).

зависимости согласно модели "центр – периферия", исходит из того, что, во-первых, изменения в центре имеют для взаимодействия между обоими полюсами более глубокие последствия, чем изменения на периферии, и, во-вторых, изменения в структуре взаимодействия больше повлияют на периферию, чем на центр. В частности, эти предположения подверглись испытанию в результате пяти событий: распада советской многонациональной системы; постепенного становления политики безопасности США применительно к каспийской энергетике во второй половине 1990-х годов; изменения обстановки в России в сфере безопасности на ее южных границах в начале второй чеченской войны в 1999 году и вступления Владимира Путина в должность президента России; поворота в американской глобальной политике безопасности после 11 сентября 2001 года; последствий расширения ЕС для южнокавказской политики ЕС.

Все пять случаев демонстрируют, что на ситуацию в области безопасности Грузии глубже повлияла переориентация политики каждого из этих трех центров, чем какие-либо внутренние перемены в стране. В каждом из этих случаев политики в Тбилиси в итоге были вынуждены изменить параметры программы национальной безопасности. Это подтверждает положение Грузии как периферийной страны в международных отношениях.

Распад Советского Союза

В материалах настоящего сборника описывается, как отношения между Москвой и Тбилиси обусловливались главным образом преобразованиями и последующим распадом Советского Союза, в результате которого открылась возможность для национально-освободительного движения в Грузии как в центре (Тбилиси), так и на периферии страны (в Южной Осетии и Абхазии). Грузинское движение за обретение независимости рассматривало восстановление политической и культурной гегемонии на всей территории Грузии вкупе с ее стремлением освободиться от советского, а позже – российского правления. Внутренний суверенитет не должен был рассматриваться отдельно от внешнего суверенитета. Однако ослабление связей с Москвой не привело к усилению контроля над автономными образованиями внутри Грузии. Активизация грузинского национального движения в конце 1980-х годов впоследствии привела к конфронтации Тбилиси с внутренней периферией. При этом,

пока Грузия входила в состав СССР, Тбилиси не имел возможности создать полноценные вооруженные силы для вмешательства во внутренние конфликты. Как отмечает Дарчиашвили, национальная гвардия типа жандармерии, которая была сформирована для этой цели, позволяла избежать риска столкновения с советским центром.

Тем не менее конфронтации с Москвой избежать не удалось в связи с односторонними мерами, предпринятыми обеими сторонами. Советский центр начал пересматривать свою прежнюю позицию относительно статуса автономных образований в Грузии. Советская Коммунистическая партия прежде всегда отказывалась признавать неоднократные требования абхазов об отделении от Грузии и о непосредственном подчинении Советскому Союзу. Как указывает Цюрхер, попытка Михаила Горбачева реформировать советскую федеративную систему нуждалась в поддержке национальных движений в автономных образованиях, входивших в состав союзных республик, в том числе Грузии. Одной из целей принятия советского Закона о порядке выхода из состава СССР было формирование такого альянса. Он предоставлял меньшинствам внутри союзных республик, которые стремились к независимости, право оставаться в составе Советского Союза. Этот шаг укрепил Тбилиси во мнении о существовании угрозы его территориальной целостности не только изнутри, но и извне, о несовместимости интересов России и Грузии и о том, что Советский Союз следовало считать "подавляющим другим" (oppressive other) Грузии (Девдариани). В результате она предприняла дальнейшие односторонние шаги, кульминацией которых стало провозглашение независимости в апреле 1991 года.

Ослабление контроля со стороны СССР и последующее упразднение власти централизованной Коммунистической партии привели, таким образом, к разрушению федеративных институтов на всех уровнях советской системы, обеспечивавших возможность для переговоров и регулирования отношений центр—периферия[41]. Это также имело особые последствия для отношений между новыми независимыми республиками, вышедшими из состава Советского Союза. В конце 1991 года в Грузии и в Российской Федерации не было внешнеполитического аппа-

[41] *Berteo*, op. cit.

рата, который мог бы регулировать противоречия или предупреждать односторонние меры дипломатическими средствами.

Недолгое правление Гамсахурдиа после его победы на парламентских выборах в октябре 1990 года и до гражданской войны зимой 1991/92 года было периодом конфронтации с Россией, в особенности из-за прямого и косвенного вмешательства Москвы в вооруженный конфликт в Южной Осетии, начавшийся в январе 1991 года и длившийся в течение всего периода нахождения Гамсахурдиа у власти[42]. Более того, Гамсахурдиа отказался от вступления в Содружество Независимых Государств (СНГ). Девдариани пишет, что Гамсахурдиа создавал угрозу для интересов Москвы в области безопасности на всей территории Кавказа.

Грузия строила то, что Девдариани называет "идентичностью сопротивления" против внешнего господства. Но нарастающая конфронтация между Грузией и Россией объясняется не только грузинским национальным проектом и поиском своего лица. Девдариани показывает, что распад Советского Союза сопровождался жестоким кризисом самоидентификации в самой России. Российское руководство рассматривало распад Советского Союза как некую форму самоосвобождения, но ее элиты испытывали глубоко двойственное чувство в отношении прошлого. Некоторые все еще мыслили в рамках представлений о статусе страны как великой державы, или *державности,* и глубоко сожалели об утраченном величии СССР, которого можно было добиваться только в отношениях России с более слабыми государствами на ее периферии. Как отмечает во введении Роберт Легволд, Россия была слабой по сравнению с тем, какой она была в советские времена, но сохранила возможность доминирования над своими соседями.

В тот же период западные правительства не интересовались внутренними конфликтами в Грузии и конфронтацией между новыми руководителями в Тбилиси и Москвой. Им не нравился национализм Гамсахурдиа, напоминавший новые радикальные дискурсы, которые возникали на Балканах, но они не считали, что эти конфликты затрагивают коренные интересы Запада в области безопасности. Они отказались от установления дипло-

[42] Соглашение о прекращении огня в Южной Осетии было подписано в июне 1992 года после смещения Гамсахурдиа.

матических отношений с правительством Гамсахурдиа или признания членства страны в международных организациях по безопасности. Это привело к международной изоляции Грузии, продлившейся до возвращения в Тбилиси Шеварднадзе в марте 1992 года. Разъясняя ситуацию в Грузии, Девдариани пишет, что страна унаследовала стремление к участию в европейской политической практике, но не опыт такого участия[43]. Это отсутствие общей истории с Европой означает, что нельзя, как, например, в случае со странами Балтии, называть обретение Грузией независимости возвращением в Европу или в западное сообщество.

Во время абхазской войны ни Москва, ни Вашингтон, ни Брюссель не придавали серьезного значения трудностям Грузии с точки зрения безопасности. Ни одна из этих столиц не имела четкого представления о путях вмешательства в этом беспокойном районе, и это было не менее справедливо в отношении России. Антоненко описывает неразбериху и изолированность друг от друга различных органов в процессе принятия решений, характерные для политики России в отношении Грузии, особенно в том, что касается вмешательства в абхазскую войну. Некоторые группы в российском руководстве стояли за поддержку принципа территориальной целостности, особенно на хрупкой южной границе России. Но российские военачальники в Абхазии поддерживали местное сопротивление грузинской военной интервенции, и эта поддержка все больше становилась главным содержанием роли России в период войны 1992—1993 годов. Неспособность российского руководства активнее сдерживать находящихся здесь российских военных, возможно, отчасти объясняется политическим кризисом в Москве в связи с противостоянием между исполнительной властью и парламентом. Этот конфликт между президентом Ельциным и российским Верховным Советом, который достиг высшей точки в октябре 1993 года и мог перерасти в настоящую гражданскую войну,

[43] Единственным исключением в этом отношении был краткий период независимости Грузии в 1918—1921 годах и последовавшая за ним оккупации Грузии большевиками в 1921 году, когда европейская социал-демократия развернула активную кампанию сотрудничества и солидарности с грузинскими меньшевиками. Но этот краткий опыт не создал никакого позитивного наследия: в грузинском движении за независимость 1980-х и 1990-х годов не наблюдалось никакого сочувствия меньшевистской идеологической традиции.

парализовал все возможности более уравновешенной посреднической роли России в абхазском конфликте.

После поражения грузинских войск в Абхазии в сентябре 1993 года российская военная помощь абхазской стороне не привела к конфронтации с грузинскими властями. Грузия была поставлена на колени, как выразился тогда Шеварднадзе. Он согласился вступить в СНГ и допустить дальнейшее размещение российских войск на грузинской территории. Эти уступки обеспечили ему необходимую поддержку со стороны России в расформировании преданных Гамсахурдиа сил. Затем последовали дальнейшие уступки России. В апреле 1994 года Вардико Надибаидзе, российский офицер действительной службы, был назначен министром обороны Грузии. Помимо этого, в конце того же года Шеварднадзе безоговорочно поддержал российскую военную интервенцию в Чечне.

Западные правительства сохраняли индифферентность в отношении судьбы Абхазии[44]. Как отмечают Элли и Гогия, эти правительства стремились в первую очередь избежать напряженности в регионе и предоставили России взять на себя главную ответственность за проведение миротворческих операций. Запад поддержал лишь создание миссии наблюдателей ООН в Абхазии, в которую вошли военные из ряда западных стран, и выразил обеспокоенность по поводу последствий российского военного присутствия на Южном Кавказе для Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)[45]. Региональная стабильность, таким образом, с самого начала входила в интересы

[44] Антоненко отмечает, что Борис Ельцин в своих мемуарах не говорит о грузино-абхазском конфликте, что контрастирует с тем, какое значение он придает СНГ. В этом проявляется позиция относительной индифферентности. Аналогичное наблюдение справедливо и в отношении бывшего министра иностранных дел Германии Ганса-Дитриха Геншера. Несмотря на свою репутацию "друга Грузии" и тот факт, что Германия предоставила Грузии значительную помощь после возвращения в Грузию Шеварднадзе в 1992 году, Грузия едва упоминается в мемуарах Геншера. Это, по-видимому, отражает минимальный интерес к Грузии и ее проблемам, во многом так же, как и у Ельцина. См. *Hans-Dietrich Genscher*. Erinnerungen (Berlin: Siedler, 1995).

[45] См. *Alexei Zverev en Bruno Coppieters*. Verloren evenwicht. Georgië tussen Rusland en het Westen. – *Oost-Europa Verkenningen*, no. 134 (August 1994), pp. 38-47.

Запада в сфере безопасности, даже если не рассматривалась как фактор, требующий прямого участия Запада. Однако существовали еще и интересы энергетической безопасности Запада, служившие стимулом для расширения западного присутствия на Южном Кавказе. Третьей проблемой, вызывавшей обеспокоенность и требовавшей расширения участия Запада, были опасения относительно потери управляемости государств Южного Кавказа. Как отмечают Элли и Гогия, западная гуманитарная помощь начала 1990-х годов по указанным причинам постепенно заменялась расширением помощи в области развития, поддержкой демократизации и другими мерами по реформированию государства.

Политика Запада в области энергетической безопасности

Как указывает Дарчиашвили, заинтересованность Запада в более прямом участии в делах Грузии появилась в 1995 году после укрепления режима Шеварднадзе. Грузинское правительство пыталось преодолеть западную позицию индифферентности, разыгрывая карту географического положения Грузии и ее потенциальной роли как связующего моста в отношении коммуникационных и транспортных связей между Европой и Азией. Грузинские лидеры также надеялись, что политика конфронтации с Россией может привлечь более пристальное внимание Запада. Но ни США, ни члены ЕС не хотели участвовать в такой политике в отношении России. Когда Грузия высказала идею о своем будущем членстве в НАТО, Североатлантический союз прямо ее не отверг, несмотря на скверное состояние грузинских вооруженных сил и отсутствие демократических норм в ее оборонной политике. Как отмечает Легволд, стремление Грузии к членству в НАТО дало последнему в руки рычаг для содействия проведению внутригосударственных реформ, отвечающих интересам Запада.

Расширение участия Запада в делах Грузии во второй половине 1990-х годов, особенно посредством американской энергетической политики, воплотившейся в проекте Баку—Тбилиси—Джейхан (БТД), оказало решающее влияние на стратегию Грузии в области безопасности. Дарчиашвили датирует однозначный выбор Тбилиси в пользу ориентации на Запад 1998 годом, в течение которого Грузия активизировала свое сотрудничество с НАТО. Годом позже она вышла из Коллективного

договора СНГ и стала членом Совета Европы. Условием этого членства явились осуществление демократических государственных реформ и уважение прав меньшинств. Западные правительства использовали рычаги воздействия в различных областях политики. В военной области американские и другие западные эксперты добивались радикальной реформы грузинских вооруженных сил. Она включала в себя сокращение численности личного состава, искоренение коррупции, гражданский контроль над действиями военных и выработку концепции национальной безопасности. Попытки осуществления реформы потерпели неудачу.

Не следует отождествлять ориентацию на Запад с выбором в пользу радикальных демократических реформ, по крайней мере в период правления Шеварднадзе. По мнению Дарчиашвили, прозрачная оборонная политика создала бы угрозу для коррумпированной системы раздачи должностей по принципу кумовства. Аналогичный вывод напрашивается и в отношении других аспектов политики, например регионального сотрудничества на Южном Кавказе, которое было одной из приоритетных задач ЕС. Грузия не услышала призывов к применению этого "неиспользованного потенциала" (де Ваал) в своей политике развития.

Таким образом, усилия Запада по содействию региональной интеграции не имели заметного успеха в Грузии. Удалось реализовать лишь проект БТД в соответствии с планами его американских сторонников. И даже этот проект нельзя считать достижением с точки зрения региональной интеграции, хотя он и создал долгосрочные материальные стимулы для поддержки Западом региональной стабильности. Как отмечает де Ваал, этот трубопровод правильнее было бы назвать не российским и не иранским.

Надежды Шеварднадзе на то, что Грузия получит поддержку извне для разрешения проблемы Абхазии и Южной Осетии, не оправдались. Во время первой чеченской войны он полностью поддержал попытку российского правительства по реинтеграции Чечни силовыми методами в надежде, что Россия поможет Грузии провести в жизнь аналогичный курс в отношении Абхазии. Эта поддержка шла вразрез с резкой критикой, которой Запад подверг игнорирование российскими военными международного гуманитарного права в ходе этой войны, в частности беспорядочную бомбардировку столицы Чечни – Грозного. Но эта поддержка никакой выгоды Шеварднадзе не принесла.

Несколько лет спустя, в 1999 году, Шеварднадзе полностью поддержит войну НАТО в Косово, несмотря на то что югославские власти вели войну против сепаратизма и что Совет Безопасности ООН не одобрил интервенцию НАТО. Он надеялся, что Соединенные Штаты могут также провести одностороннюю военную акцию в Абхазии. Как отмечают Элли и Гогия, правительство США дало понять, что оно не намерено воспроизводить косовский сценарий в Абхазии. Отказ Вашингтона не был вопросом принципа или свидетельством безразличия. США и европейские правительства просто не могли в одностороннем порядке заниматься военным решением сепаратистских конфликтов в Грузии, не рискуя вступить в прямое военное противостояние с Россией.

Дипломатические усилия Грузии в рамках ООН по обеспечению военного решения абхазской проблемы также не давали никаких реальных оснований надеяться на успех. Предложение о принятии Советом Безопасности резолюции в поддержку применения силы для восстановления принципа территориальной целостности Грузии так и не нашло поддержки среди постоянных членов Совета из западных стран.

Вторая чеченская война и президентство Путина

Конфронтация оставалась главной особенностью грузино-российских отношений во второй половине 1990-х годов. Со стороны Грузии любая попытка России, направленная на интеграцию со своим южным соседом, воспринималась как угроза доминирования, укрепляющая "идентичность сопротивления" Грузии и создающая новые мотивации для политики противостояния в отношении России. Расширение западного присутствия на Южном Кавказе приводило также к более наступательной позиции России в отстаивании своих интересов в регионе, особенно в период, когда пост министра иностранных дел занимал Евгений Примаков (1996 – 1998 гг.). Эта решительность повлияла на соперничество между ООН и Россией за ведущую роль в качестве посредника между Грузией и Абхазией. Примаков активно пытался выступать посредником между президентами Грузии и Абхазии, организовывая встречи, например между Владиславом Ардзинбой и Эдуардом Шеварднадзе в 1997 году в Тбилиси. По словам Антоненко, участию России в грузино-абхазском конфликте содействовала ее федеративная структура.

Российские региональные элиты весьма активно сотрудничали с Абхазией. Это подрывало введенный СНГ режим санкций.

Начало в 1999 году второй чеченской войны и приход на смену Борису Ельцину Владимира Путина в качестве президента России привели, согласно результатам исследований, представленным в настоящем сборнике, к сдвигу в политике в отношении Грузии и к изменению порядка приоритетов в области безопасности Грузии. Во-первых, в восприятии угроз, стоящих перед Россией, первое место отводилось исламскому фундаментализму. В отличие от предыдущей войны, вторая чеченская война официально считалась не конфликтом вокруг суверенитета, а военной операцией против исламского терроризма. Это потребовало новых отношений с Вашингтоном, что, в свою очередь, повлияло на отношения Грузии с США. Чтобы разобраться в этом треугольнике в рамках отношений центр – периферия, не стоит исходить из предположения, что все центры имеют одинаковую возможность влиять на программу действий Грузии в сфере безопасности. Асимметричность и иерархичность характерны не только для отношений между центром и периферией, но также, хотя и в меньшей степени, для отношений между центрами[46]. Серьезное влияние сдвига в американской стратегии безопасности после 11 сентября 2001 года создало совсем другую международную ситуацию не только для грузинской политики безопасности, в том числе внутри страны, но также и для российской политики безопасности в отношении Грузии. Девдариани показывает, как Путин начал использовать принципы и терминологию, заимствованные из антитеррористической риторики США, особенно в отношении права на упреждающие удары через границы Грузии и права России на самооборону против угрозы терроризма в соответствии с Уставом ООН. Более того, Путин не выступил решительно против усиления военного присутствия США на постсоветском пространстве, например

[46] В литературе об отношениях центр – периферия иногда делается попытка различения полупериферий, центральных периферий и периферийных центров. Однако такая классификация не помогает в определении положения Грузии и стоящих перед ней задач в сфере безопасности. Не имеет смысла характеризовать Россию или Европейский союз как полупериферии или периферийные центры по отношению к США и Грузии, несмотря на наличие асимметрии и иерархии в отношениях между этими различными полюсами.

ПООГ в Грузии, интерпретируя его как своего рода распределение ответственности.

Во-вторых, с приходом Путина к власти кардинально изменились формы принятия в России решений относительно Грузии и грузино-абхазского конфликта. Антоненко пишет, что озвучивать политику Москвы в отношении Грузии стал в основном российский министр обороны Сергей Иванов, назначенный в 2001 году. Но военный аппарат не имел при Путине той же самостоятельности, как при Ельцине. В отношении внешней политики регионов происходила параллельная централизация. Губернаторы во многом утратили самостоятельность в установлении связей с Абхазией. Однако это не привело к прекращению их деятельности. Напротив, российские власти продолжали использовать эту полудипломатическую деятельность как способ избежать критики со стороны международного сообщества за поддержку, которую они оказывали сепаратистским государствам.

В-третьих, Путин предпринял попытку расширения влияния России в регионе Южного Кавказа, установив более тесные отношения с де-факто государствами. Девдариани называет эту новую политику созданием особого нормативного режима, лишь частично совместимого с международным правом, характеризуя ее как намерение максимально воспользоваться существованием этих непризнанных государств. По мнению Антоненко, ее можно рассматривать как один из результатов разрушения Чечни в качестве государства де-факто. Благодаря этому предполагаемому успеху Россию больше не беспокоили последствия поддержки, оказываемой отделившимся государствам, несмотря на угрозу, которую они создавали для принципа территориальной целостности. Этот сдвиг в политике привел к тому, что вновь была открыта российская граница с Абхазией (хотя ранее введенная Россией блокада давно уже нарушалась трансграничной торговлей и сотрудничеством с российскими регионами). Новые требования по оформлению виз для граждан Грузии были отменены для жителей Абхазии и Южной Осетии, обращения которых о предоставлении российского гражданства удовлетворялись Москвой в весьма широких масштабах. Такая политика в отношении гражданства давала России возможность узаконить свое длительное присутствие в отделившихся государствах, а также предоставляла средство решения своих собственных проблем безопасности в этих конфликтах.

Вследствие этого сдвига в российской политике Грузия была вынуждена изменить приоритеты в области безопасности. Главной проблемой безопасности стал риск российских упреждающих ударов по грузинской территории. Но западные правительства, как отмечает Девдариани, выступили против прямого российского вмешательства в Грузии и любых попыток осуществления превентивных антитеррористических операций на грузинской территории. Были инициированы дипломатические меры в рамках многосторонней программы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в соответствии с которой в декабре 1999 года начал контролироваться участок границы протяженностью в 81 километр между Грузией и Чеченской Республикой Российской Федерации[47].

11 сентября

Переориентация политики безопасности США в результате событий 11 сентября оказала прямое воздействие на отношения США с Грузией. Как отмечают Элли и Гогия, это привело к включению Южного Кавказа в "Большой Ближний Восток", определяемый как зона потенциальной угрозы. Это также вызвало перестройку политики безопасности США в отношении Российской Федерации, что привело, как указывает де Ваал, к девальвации союза ГУУАМ. Наиболее значительным шагом Вашингтона стало оказание поддержки созданию современных вооруженных сил и стабилизации ситуации на российско-грузинской границе в рамках Программы обучения и оснащения вооруженных сил Грузии (ПООГ). Таким образом, Грузия пользовалась повышенным вниманием со стороны Запада, особенно США. Элли и Гогия отмечают, что Грузия превратилась в транзитный пункт для авиации США, поддерживавшей военные операции в Афганистане.

Несмотря на усиление внимания США к Грузии и ее новое геополитическое значение в качестве транзитной страны, в отношениях Запада, особенно Америки, с Грузией стали все чаще

[47] OSCE Press Release. OSCE Georgia Mission Expands Border Monitoring Operation, January 2, 2002, http://www.osce.org/item/6491.html. В декабре 2001 года эта миссия была расширена и стала включать границу между Грузией и Ингушской Республикой в Российской Федерации, расположенной к западу от Чечни.

возникать трения. Антоненко, а также Элли и Гогия находят, что Запад серьезно критиковал поддержку Грузией партизанской деятельности в Абхазии, например неудачную операцию Гелаева в Кодорском ущелье летом 2001 года. Безуспешная попытка борьбы с коррупцией и провал институциональных реформ в Грузии ослабили общий потенциал государства, угрожая превратить страну в теряющее управляемость или даже вовсе неуправляемое государство. По мнению Девдариани, неспособность грузинских вооруженных сил контролировать Панкисское ущелье означала почти полную несостоятельность государства. В октябре 2001 года Грузия была вынуждена признать присутствие иностранных боевиков в Панкисском ущелье, после того как Вашингтон настоял на том, чтобы она применяла "политику нулевой толерантности" в отношении таких угроз для безопасности.

Но Шеварднадзе становилось все труднее принимать рекомендации и критику Запада. И Девдариани, и Дарчиашвили отмечают, что это привело к смягчению противодействия Москве со стороны Шеварднадзе, в том числе по вопросу о российских базах в Грузии. Шеварднадзе даже заявил, что будущее членство в НАТО может совмещаться с членством в СНГ. Наряду с этим отсутствовала стратегия безопасности, четко определяющая ценности и угрозы, а также усиливались националистические движения, критически относившиеся к ориентации Грузии на Запад[48].

Не следует недооценивать влияния событий 11 сентября и переориентации политики безопасности США на Грузию. Перспектива превращения Грузии в неуправляемое государство, которое будет служить рассадником терроризма на границе с Чечней и иным образом дестабилизировать отношения США с Россией, объясняет не только возросшую настойчивость США в требованиях о проведении правительством Шеварднадзе политики реформ, но и отсутствие решительной поддержки Шеварднадзе со стороны Запада, когда он столкнулся с внутренней оппозицией в ноябре 2003 года, которая в конечном счете привела к его свержению.

Что касается проблемы Абхазии, то Элли, Гогия и Антоненко показывают, как активизация России в этой отделившейся

[48] Такие движения, критиковавшие внедрение западных демократических норм и призывавшие к развитию по уникальному грузинскому пути, оставались, как отмечает Нодиа, в меньшинстве и были не в состоянии оспорить культурную гегемонию Запада.

республике, наряду с возраставшим разочарованием Грузии в связи с отсутствием прогресса в посреднических усилиях ООН, привела к признанию Шеварднадзе более заметной посреднической роли за Россией. Результатом этого стал так называемый "сочинский процесс", сблизивший Россию и Грузию, хотя и не отменивший женевские переговоры под эгидой ООН.

"Революция роз" в ноябре 2003 года привела к власти в Тбилиси новое руководство. Смена режима в этом случае не только свидетельствует о том, что преобразования в грузинском центре оказали глубокое воздействие на отношения с грузинскими периферияими, особенно с Аджарией и Южной Осетией. Она также показывает, что даже такое значительное преобразование, как "революция роз", обладает ограниченными возможностями для фундаментального изменения характера отношений с ключевым внешним центром вроде Москвы. Вопреки ожиданиям новых грузинских лидеров, они не сумели достигнуть более глубокой интеграции с западными структурами параллельно нормализации отношений с Российской Федерацией. Их надежды нашли отражение в одновременном назначении французского дипломата грузинского происхождения Саломе Зурабишвили министром иностранных дел и Кахи Бендукидзе – грузинского предпринимателя, который был весьма успешным промышленником в России, – министром экономики. Эти ожидания разделяли и западные обозреватели, но, что существенно, не российские обозреватели и журналисты, которые в основном отмечали, что радикализм и национализм Саакашвили могут стать новым источником конфликта с сепаратистскими государствами, с национальными меньшинствами в Грузии и с самой Россией.

Расширение Европейского союза

Наиболее значительным достижением в интеграции с Западом, вероятно, стало включение Грузии в Европейскую политику соседства (ЕПС) Европейского союза. Однако это произошло в первую очередь не в результате смены режима в Грузии, а благодаря новой геополитической ситуации, в которой оказался Европейский союз после своего расширения в мае 2004 года. Расширение на восток и прием новых членов, которые прежде входили в состав Советского Союза либо Варшавского договора, привели к усилению европейской заинтересованности в Южном Кавказе, что, между прочим, также подтверждает мой тезис

о том, что изменения в отношениях между Европейским союзом и Грузией вызваны скорее преобразованиями в центре, чем на периферии. Однако можно добавить, что "революция роз", усилив европейский интерес к Южнокавказскому региону, тем самым помогла выйти за рамки минимального значения, которое до этого придавалось Грузии руководством ЕС, и способствовала ее быстрому включению в ЕПС[49].

Как указывают Элли и Гогия, еще одним признаком значительного укрепления сотрудничества Грузии с западными правительствами и организациями было заявление Соединенных Штатов в мае 2004 года о предоставлении субсидий на 500 млн. долл. США, главным образом на цели в области государственных реформ. В июне 2004 года Европейский союз и Всемирный банк выделили для Грузии почти 1 млрд. долл. США. В том же году НАТО утвердило в отношении Грузии План действий по индивидуальному партнерству (ПДИП) и назначило специального представителя по Кавказу и Центральной Азии, офис которого должен находиться в Тбилиси. В мае 2005 года столицу Грузии посетил президент США Джордж Буш.

Авторы настоящего сборника, в частности грузинские — Нодиа, Дарчиашвили и Девдариани, указывают на различные препятствия на пути полной интеграции Грузии с Западом. Новое руководство в значительной степени составляют получившие западное образование элиты, не связанные или слабо связанные с бывшими советскими структурами. В своих публичных выступлениях они приветствуют международную интеграцию и объявляют войну коррупции. Но при этом они реагируют на грузинское общественное мнение, особенно в отношении безотлагательного решения абхазской и южно-осетинской проблемы. Бескомпромиссная позиция Саакашвили в отношении конфликта с Южной Осетией летом 2004 года не получила одобрения со стороны западных государств. По словам Элли и Гогия, Саакашвили предупредили, что он не получит никакой поддержки от Запада и окажется в изоляции, если применит для разрешения этого кризиса военную силу.

[49] Европейская комиссия первоначально выступила в 2003 году с предложением, в соответствии с которым страны Южного Кавказа могли быть интегрированы в эту новую стратегию ЕС по отношению к своей периферии только на более позднем этапе.

Грузинские власти не расположены к осуществлению реформ, гарантирующих самоуправление региональным и местным органам власти в соответствии с существующими официальными европейскими стандартами, как уже отмечалось в связи с рекомендациями Совета Европы. Глубокое противоречие между устремлениями и существующей практикой наблюдается также в реформе сектора обороны и безопасности. Таким образом, хотя Грузия проводит политику интеграции с Западом, между стремлением и реальной практикой сохраняются серьезные противоречия.

В отношениях между Россией и Грузией не произошло нормализации в результате активизации усилий Запада по содействию грузинским реформам. Наблюдательная миссия ОБСЕ на грузинской границе с Россией была закрыта. Общая критика России в адрес этой организации, которую она когда-то приветствовала, а затем стала рассматривать как инструмент западной экспансии на постсоветском пространстве, затрудняет для западных государств усилия по улучшению отношений России с Грузией в рамках многосторонних действий.

Легволд утверждает, что Россия делает все возможное для сохранения своего влияния в Грузии и в центре, и на периферии. Москва уважает принципы территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела, но не ценой сокращения собственного влияния. Можно добавить, что Россия не хочет поддерживать мирное урегулирование в Абхазии или Южной Осетии, имеющее мало шансов на успех и тем самым не дающее гарантий стабильности на ее границах.

Девдариани подчеркивает значение экономического проникновения России в Грузию, особенно в области энергетики. Экономическое сотрудничество Грузии с Россией, если Москва не потребует льготного режима, а признает принципы свободной торговли, обещает более благоприятные перспективы для нормализации их отношений. Однако усилия по экономическому сотрудничеству с участием Абхазии могут оказаться весьма труднореализуемыми. Например, российские экономические проекты, соединяющие Юг России с Арменией путем реконструкции существующих железнодорожных сетей, потребуют соглашения с грузинским правительством об условиях, приемлемых также и для абхазских властей. Попытки достижения такого соглашения в прошлом успеха не имели.

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Отношения Грузии с Россией, США и Европейским союзом, а также ее позиция относительно своих различных внутренних периферий являются одновременно асимметричными и иерархичными. На изменения в соотношениях между полюсами в большей степени влияют перемены в центре, чем на периферии. Что касается отношений с Москвой, Вашингтоном или Брюсселем, то изменение положения Грузии в плане международной безопасности в результате серьезных сдвигов в политике безопасности этих государств — от распада Советского Союза в 1991 году до расширения Европейского союза в 2004 году — оказало на внешнюю политику Грузии более глубокое воздействие, чем две смены режима в стране.

Это, разумеется, не означает, что государственный переворот против Гамсахурдиа 1991 года и "революция роз" 2003 года никак не повлияли на международное положение страны. Приход к власти Шеварднадзе в 1992 году способствовал развитию дипломатических отношений с внешним миром и приему Грузии в члены ООН и других международных организаций. Точно так же "революция роз" ускорила включение Южного Кавказа в ЕПС.

Однако грузинское правительство не всегда умело правильно воспользоваться этими серьезными сдвигами в международной ситуации для укрепления своих позиций и установления более безопасных и плодотворных отношений с Российской Федерацией, при этом активно налаживая связи с западным миром. После распада Советского Союза Звиад Гамсахурдиа не сумел обеспечить широкую международную поддержку Грузии и фактически еще больше углубил изоляцию своего режима, пока этот режим не был свергнут насильственным путем. Шеварднадзе более умело использовал возникновение западной энергетической политики на Южном Кавказе во второй половине 1990-х годов — второй крупный сдвиг в условиях международной безопасности Грузии, — но предпочел не воспользоваться затруднениями России во время второй чеченской войны для улучшения отношений с новым московским руководством. Вместо этого он избрал путь мобилизации своего внутреннего электората на базе антироссийской риторики и политики. Вопрос о Панкиси и безответственность грузинских властей в отношении операции Гелаева в значительной степени послужили усилению

антигрузинских настроений в Москве. Правда, российское правительство также игнорировало законные интересы Грузии в области безопасности, предпочитая полагаться на угрозы. Если о дипломатии можно сказать, что это искусство общения с трудными соседями в трудных ситуациях, то дипломатия, по большому счету, отсутствовала с обеих сторон.

В тот момент в российско-грузинских отношениях, когда Грузия вплотную приблизилась к обрушению государства, события 11 сентября вынудили Тбилиси переориентировать свою политику безопасности. Был восстановлен государственный контроль над Панкисским ущельем, начато преследование партизанских сил, действовавших в Абхазии, и предпринята программа институциональных реформ. Но режим Шеварднадзе был не в состоянии довести демократические реформы до конца. Результатом стали "революция роз" и наконец-то появившаяся возможность рационального использования изменений в политике безопасности расширенного Европейского союза и возобновления поддержки демократического развития на постсоветском пространстве со стороны США.

Что касается внутренних отношений в Грузии, то обретение независимости, государственный переворот, сместивший Гамсахурдиа, и "революция роз" также оказали более глубокое воздействие на отношения с периферией, чем какие-либо внутренние изменения на этих территориях. Это наиболее четко видно на примере событий новейшей истории в Южной Осетии, где в результате мобилизации, организованной Гамсахурдиа и другими националистическими лидерами в 1989 году, произошли ожесточенные столкновения. Возвращение в Тбилиси Шеварднадзе в 1992 году позволило установить прекращение огня, длившееся более десятилетия, но "революция роз" привела к новой жесткой конфронтации.

В 1991 году абхазское национальное движение, полное решимости добиваться равного статуса с Грузией, воспользовалось затруднениями правительства Гамсахурдиа в Южной Осетии и укрепило свои позиции внутри Абхазии, признав новый избирательный закон, гарантирующий его представителям повышенную квоту мест в парламенте. В 1992 – 1993 годах, несколько месяцев спустя после возвращения Шеварднадзе в Тбилиси, грузинское правительство начало военное вторжение в Абхазию, закончившееся военной победой Абхазии и созданием еще одного государства де-факто на периферии Грузии.

Модель "центр—периферия" далее предполагает, что изменения в соотношении между двумя полюсами оказывают более существенное влияние на периферию, чем на центр. Явным исключением здесь служит Советский Союз, где центр был разрушен, а различные периферии стали независимыми государствами. В этой книге показаны глубокие последствия для Грузии сдвигов в международной обстановке, в том числе, разумеется, прекращения холодной войны и распада СССР. Однако менее очевидные последствия имели изменения в отношениях с Западом в результате возросшей заинтересованности США и Европы в своей собственной энергетической безопасности. В этом случае глубокому воздействию подверглись не только внешняя политика и политика безопасности Грузии, но и вся стратегия ее развития. Изменения в отношениях Грузии с Москвой, Вашингтоном и Брюсселем, вызванные драматическими событиями в России в 1999 году, в США в 2001 году и внутри Европейского союза в 2004 году, имели аналогичные далекоидущие последствия для Грузии. Однако сами эти страны придавали отношениям с Грузией и другими кавказскими государствами гораздо меньше значения.

Что касается внутренних конфликтов в Грузии, тот факт, что изменения в отношениях между полюсами оказывают более сильное воздействие на периферию, чем на центр, нашел отражение в превращении Южной Осетии и Абхазии в государства де-факто в результате их военной победы над центром. Среди других примеров — возвращение Аджарии в состав Грузии и усиление зависимости Южной Осетии от Российской Федерации, что в обоих случаях явилось результатом конфронтации с Тбилиси после "революции роз".

Материалы данного сборника также свидетельствуют о том, что периферии как на внутригосударственном, так и на международном уровне могут предпринять попытку преобразования себя в центры. Это произошло в двух не связанных между собой, но параллельных случаях. На международном уровне Тбилиси стремился дистанцироваться от Москвы, в то время как на внутригосударственном уровне Сухум(и) и Цхинвал(и) боролись за освобождение от Тбилиси. Другие отношения центр—периферия как на международном, так и на внутригосударственном уровне гораздо менее конфликтны, даже когда ни один из полюсов не поддерживает высокой степени интеграции.

Конфликты между полюсами также отмечены неспособностью периферий полностью освободиться от центра, воспринимаемого как угнетатель, превратившись в альтернативные центры или соединившись с другим центром, который, по их мнению, может обеспечить им более надежную защиту. По мере отдаления Абхазии и Южной Осетии от Грузии каждое из сепаратистских государств все более тесно интегрировалось в лоно России, хотя и не освободившись от Грузии формально или юридически. Для этого необходимо международное признание их суверенитета, которого они пока не получили.

Аналогичная проблема возникает в международных отношениях Грузии. В течение более десяти лет Тбилиси, очевидно, предполагал, что углубления интеграции в западные институциональные структуры будет достаточно для изменения соотношения сил с Москвой, и этот процесс позволит нормализовать их взаимоотношения, в том числе разрешить неурегулированные конфликты. Материалы настоящего сборника подтверждают это предположение лишь отчасти. Союз Грузии с западными странами, ее прогрессирующая интеграция в западные институты и проводимая параллельно с этим политика конфронтации с Россией привели к определенному снижению зависимости от Москвы. Однако эти события не решили коренных проблем Грузии, таких как визовый режим с Россией или ключевые вопросы в отношении Абхазии и Южной Осетии.

На международном уровне с точки зрения модели "центр – периферия" можно ожидать, что трансформация грузино-российских отношений будет проистекать скорее из глубоких изменений в условиях безопасности Москвы, чем Тбилиси. Если бы Россия переориентировала свою политику в отношении ЕС или США, это могло бы оказать существенное влияние на ее отношения с Грузией. В случае серьезного ухудшения ситуации на Северном Кавказе либо совершения масштабных террористических актов на российской территории последствия также будут значительными.

Трансформация грузино-российских отношений может также исходить из коренных изменений в отношениях между Грузией и Западом, например в результате вступления Грузии в НАТО или ЕС. В этом отношении показательно сопоставление со странами Балтии. Россия является единственным наиболее мощным источником внешнего влияния на все постсоветские государства, кроме государств Балтии. Эти три балтийские стра-

ны также являются единственными постсоветскими государствами, для которых безопасность "начинается не дома", как это сформулировал во введении Легволд, и которые, несмотря на сложные отношения с Москвой, "испытывают нечто близкое к существованию в условиях безопасности". Разумеется, это во многом обеспечивается их членством в НАТО и ЕС, и поэтому они представляют собой ролевую модель того типа безопасности, к которому стремится Грузия.

Однако временны*е* рамки этих перспектив не только сложно определить, но и — в случае ЕС — сложно представить из-за состояния грузинской экономики и бессилия ее государственных институтов, а также из-за трудностей, с которыми сталкивается ЕС в переговорах со своими предполагаемыми новыми членами. Пожалуй, легче представить членство Грузии в НАТО, но для ее вступления необходимо, чтобы видоизменились политические цели НАТО и критерии приема новых членов. В любом случае, однако, изменения снова будут означать, что преобразования в центре во многом определяют новые взаимоотношения с периферией.

Если попытки Грузии, Абхазии и Южной Осетии освободиться от воспринимаемого как эксплуататор центра, по-видимому, успешны лишь отчасти, нормализации их отношений с этим центром путем компромисса достигнуть нелегко. На грузинском внутригосударственном уровне любая федеративная схема на основе принципа территориальной целостности Грузии должна включать определенный элемент иерархии среди государственных институтов, и это будет иметь прямые последствия для отношений с национальными сообществами Грузии. С точки зрения абхазского и осетинского национальных проектов даже если их включение в этнофедеративную систему позволит им в значительной степени реализовать их право на национальное самоопределение, с принятием принципа иерархии возникнут сложности. Принцип коллективного суверенитета будет включать некоторые жесткие ограничения на осуществление власти грузинским большинством, что будет не менее трудно принять с точки зрения грузинского национального проекта.

Еще более сложной задачей в преобразовании конфликтных отношений внутри Грузии в стабильную федерацию является преодоление абсолютной нестабильности центра. Ни одна смена президента в Грузии не проводилась в соответ-

ствии с конституционными процедурами, и до сих пор не ясно, в какой мере новая элита сможет построить базовую государственность на принципах законности. Слабая государственность и хроническая нестабильность, которые нашли отражение в государственных переворотах и народных бунтах[50], неизбежно оказывают глубокое влияние на отношения с периферией. Еще более важно то, что любое изменение в отношениях центр – периферия в результате нестабильности в центре сказывается на периферии более основательно, чем на самом центре. В Грузии, конечно, не исключены успешные демократические реформы и институциональная стабильность, но федеративное решение следует оценивать реалистично, а с учетом Абхазии и Южной Осетии ключевое значение приобретает недопущение худшего сценария развития. Любое федеративное устройство в Грузии должно обеспечивать механизмы безопасности, способные противостоять выплескам нестабильности извне. Для достижения в итоге стабильной федерации понадобятся высокая степень разделения полномочий между внутренним центром и периферией, а также надежные гарантии международной безопасности. Участие России в гарантировании безопасности Абхазии и Южной Осетии будет играть решающую роль, но не менее существенное значение будет иметь и сдержанность со стороны России, с тем чтобы международные гарантии не превратились в односторонние.

То, что будущие отношения между Грузией и Россией зависят больше от преобразований в центре, чем на периферии, и что Абхазия и Южная Осетия превратились в периферии Российской Федерации, не означает, что урегулирование конфликтов Грузии следует искать только в Москве. Претензии Грузии на суверенитет над Абхазией и Южной Осетией означают, что она также должна взять на себя активную роль в поисках решения. Для этого, в свою очередь, требуется нормализация ее отношений с Российской Федерацией. Необходимы также меры по укреплению доверия между центром, с одной стороны, и Абха-

[50] "Революция роз", как правило, анализируется в рамках посткоммунистического перехода. Однако сопоставление Грузии с некоторыми странами Латинской Америки, например Эквадором, может также выявить существенные параллели.

зией и Южной Осетией — с другой. Грузинские власти должны убедить народ обеих территорий в способности центра к реформированию и готовности к разрешению национальных конфликтов мирными средствами. Многое из этого, безусловно, осуществить нелегко, но, если грузинские лидеры смогут убедить себя двигаться в этом направлении, у них появится шанс убедить также абхазов и осетин.

Об авторах

Оксана Антоненко — старший научный сотрудник и директор программ по России и Евразии в Международном институте стратегических исследований (МИСИ). Работает в МИСИ с 1996 года, часто публикуется в изданиях МИСИ (*Survival*, *Strategic Survey* и *The Military Balance*), проводит брифинги для членов МИСИ по всему миру, готовит письменные и устные доклады для представления на международных конференциях, комментирует события в Евразии в международных средствах массовой информации. Среди ее последних публикаций — *Russia and the European Union: Prospects for a New Relationship* (*Россия и Европейский союз: перспективы новых отношений*, 2004); "Russia's Southern Border: Western Siberia-Central Asia" (IISS, 2003); "North-West Russia in the Baltic Sea Region" (IISS, 2003).

Георгий Гогия — аналитик по проблемам Кавказа для Международной группы по предотвращению кризисов. В своих исследованиях рассматривает причины конфликтов, а также международную и внутреннюю реакцию на них в трех странах Южного Кавказа —Азербайджане, Армении и Грузии. В центре его внимания — три "замороженных конфликта" в регионе: Южная Осетия, Абхазия и Нагорный Карабах; готовит доклады с политическими и программными рекомендациями для правительств, многосторонних организаций и международных групп. Магистр политических наук Центральноевропейского университета, Будапешт.

Давид Дарчиашвили — исполнительный директор фонда "Открытое общество — Грузия", входящего в сеть Фондов Сороса, преподаватель Университета языков и культуры им. Ильи Чавчавадзе. До недавнего времени работал в Кавказском институте мира, демократии и развития. Как исследователь занимается в основном этническими конфликтами и региональными отношениями на Южном Кавказе и проблемами национальной безопасности Грузии. Среди его публикаций — Georgian Security Problems and Policies, in *The South Caucasus: A Challenge for the EU* (*Южный Кавказ: вызов для ЕС*, 2003) и Trends of Strategic Thinking in Georgia: Achievements, Problems, and Prospects, in *Crossroads and Conflict: Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia* (*Перекресток и конфликт: безопасность и внешняя политика на Кавказе и в Центральной Азии*, 2000).

Томас де Ваал — редактор по проблемам Кавказа в Институте информации по вопросам войны и мира (Лондон). Как писатель и журналист последние 14 лет специализируется по России и Кавказу. Изучал русский и современный греческий языки в Оксфордском университете, работал во Всемирной службе Би-би-си, *The Moscow Times* и *The Times of London*, часто печатается в журнале *The Economist*. В соавторстве с Карлоттой Голл издал книгу *Chechnya: Calamity in the Caucasus* (*Чечня: бедствие на Кавказе*, 1998); автор книги *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War* (*Черный сад: Армения и Азербайджан в условиях войны и мира*, 2003), содержащей глубокое исследование нагорно-карабахского конфликта.

Джаба Девдариани — директор-учредитель Грузинской ассоциации содействия ООН. Был одним из учредителей Интернет-журнала *Civil Georgia* и его главным редактором. Тематика исследований включает вопросы демократизации и развития на Кавказе и Балканах, а также вопросы безопасности на Южном Кавказе. В настоящее время — глава местного представительства и сотрудник по правам человека Миссии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Боснии и Герцеговине. В последней публикации — Georgia: Rise and Fall of the Façade Democracy. — *Демократизация*, зима 2004 года — рассматривается становление политических партий в Грузии после обретения независимости.

Бруно Коппитерс — преподает в Свободном Брюссельском университете (Vrije Universitet Brussel). Главная тема исследований — нормативные теории войны и сецессии. Публикуется главным образом по теме конфликтов на Кавказе, особенно в Грузии и Абхазии. Среди его последних публикаций — *Федерализм и конфликт на Кавказе*, М.: Московский Центр Карнеги, 2001, также в электронном виде по адресу: http://pubs.carnegie.ru/workpapers/2002/wp0202.pdf; был одним из редакторов книги *Secession, History, and the Social Sciences* (*Сецессия, история и общественные науки*, 2002), опубликованной также по адресу: http://poli.vub.ac.be/; Бруно Коппитерс, Ник Фошин, Рубен Апресян (ред.). *Нравственные ограничения войны: проблемы и примеры* (М.: Гардарики, 2002, в Интернете на сайте http://poli.vub.ac.be/); *Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective* (*Сецессия в контексте: нормативные исследования в сравнительной перспективе*, 2003); был одним из авторов издания: Бруно Коппитерс, Майкл Эмерсон, Мишель Хёйссен, Тамара Ковзиридзе, Гергана Нутчева, Натали Точчи, Мариус Валь. *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии* (М.: Весь Мир, 2005, также по адресу: http://poli.vub.ac.be/).

Роберт Легволд — профессор политологии Колумбийского университета, специализируется по внешней политике России и других республик бывшего Советского Союза, ныне независимых государств, отношениям США с постсоветскими государствами и воздействию постсоветского региона на международную политику Азии и Европы. Он является членом Комитета по проблемам международной безопасности Американской академии гуманитарных и точных наук и директором его проекта по междуна-

родной безопасности на постсоветском пространстве. В 1986—1992 годах — директор Гарримановского института при Колумбийском университете. Среди его последних публикаций — *Swords and Sustenance: The Economics of National Security in Belarus and Ukraine* (*Мечи и орала: экономика национальной безопасности Беларуси и Украины*, 2004), *Thinking Strategically: The Major Powers, Kazakhstan, and the Central Asian Nexus* (*Стратегические перспективы: ведущие державы, Казахстан и центральноазиатский узел*, 2003) и *Belarus at the Crossroads* (*Беларусь на перекрестке*, 1999).

Гиа Нодиа — председатель Кавказского института мира, демократии и развития — независимого научного учреждения в Тбилиси, Грузия, и профессор политологии в Университете языков и культуры им. Ильи Чавчавадзе. Международные стипендии: Центр Вудро Вильсона, Вашингтон, федеральный округ Колумбия; Калифорнийский университет, Беркли; Берлинское научное общество; Кафедра Эмиля Франки в Бельгии. Пишет преимущественно о региональной безопасности, государственном строительстве и демократизации на Кавказе, а также о теориях национализма и перехода к демократии после окончания холодной войны. Один из авторов книги *Georgia Lurching to Democracy. From Agnostic Tolerance to Pious Jacobinism: Societal Change and People's Reactions* (*Грузия склоняется к демократии: от агностической терпимости к благочестивому якобинству: общественные изменения и реакция народа*, 2000), автор ряда публикаций в журнале *Journal of Democracy*.

Кристоф Цюрхер — преподаватель и научный сотрудник Института политологии им. Отто Зура в Берлинском свободном университете. Заведует кафедрой изучения вопросов мира и конфликтов в Институте восточноевропейских исследований Берлинского свободного университета. Как ученый специализируется на изучении вопросов мира и конфликтов. Получил образование в Берне, Швейцария; учился в Москве, Вильнюсе, Хабаровске и Львове. Один из редакторов книги *Potentials of Disorder: Explaining Violence in the Caucasus and in the Former Yugoslavia* (*Потенциал беспорядка: чем объяснить насилие на Кавказе и в бывшей Югославии*, 2003).

Дамьэн Элли — защитил докторскую диссертацию по политологии в Парижском институте политических наук, был директором кавказского проекта Международной группы по предотвращению кризисов. Главная область его исследований — европейская внешняя политика, предупреждение и урегулирование конфликтов, а также иностранная помощь. Среди его последних публикаций — *L'Union européenne, acteur international* (*Европейский союз — игрок на международной арене*, 2005), а также *Georgia: What Now?* (*Грузия: что теперь?*, 2003), *Azerbaijan: Turning over a New Leaf?* (*Азербайджан: переворачивая страницу?*, 2004), *Moldova and Transdniestria: Democracy at Stake* (*Молдова и Приднестровье: на карту поставлена демократия*; готовится к печати, 2005); последние три выполнены для Международной группы по предотвращению кризисов.

Указатель

XIX партийная конференция (КПСС) 109

Абашидзе, Аслан 66–69, 88, 100, 138, 154, 159, 226–228, 230, 294, 397, 412 сн. 16, 425, 426, 428
см. также Аджария и аджарцы
Абиев, Сафар 385
Абхазия и абхазы 3, 10, 14, 17, 20–23, 35, 36, 47, 55, 57, 58, 61–66, 70, 71, 75, 76, 81, 99, 105–123, 125, 126, 130–133, 135–138, 154, 155, 189, 193, 199, 200, 207, 211, 212, 219, 221, 225, 228, 229, 232, 240, 245–321, 325, 337, 338, 340–345, 349, 358, 359, 369, 371, 376, 377, 392, 393, 401–403, 411, 413, 414, 416, 419–424, 426, 427, 430–433, 436, 438, 440, 441, 443–446, 448, 451, 453–458
см. также Сецессия в Грузии
Абхазская конституция 116–117
Абхазская Национальная гвардия 130, 131
Абхазский батальон 133
Абхазский Верховный Совет 113, 116, 117
Абхазский парламент 116, 249
Адамия, Важа 148, 152
Адамия, Реваз 158, 312
Адамс, Терри 381, 382
"Адемон ныхас" 112
Аденауэр, Конрад 410
Аджария и аджарцы 3, 19, 47, 48, 55, 62, 64–70, 75, 99, 138, 154, 159, 207, 226, 294, 320, 347, 375, 377, 397, 412, 416–418, 423, 425–429, 434–436, 449, 454
Адыгея 130, 272, 307
Адыгская этнолингвистическая группа 62, 107–108, 255, 307
Азербайджан 3, 24, 26, 27, 29–32, 36, 40, 41, 46, 52, 66, 70–72, 105, 120, 126, 128 сн. 24, 134, 135, 183, 195, 197, 207, 298, 330–332, 334, 335, 349 сн. 62, 354, 359, 365–371, 373, 375–380, 383–389, 391, 392, 394, 396, 399, 401
см. также ГУУАМ, союз; Кавказский регион; Каспийского моря регион; Нагорный Карабах; Южный Кавказ
Азербайджанская международная операционная компания (АМОК) 331, 382
Азербайджанцы в Грузии 12, 70–72, 75, 76, 100, 120, 121, 136, 412
см. также Квемо Картли
"Аксам" 398
Александр I 8
Алешин, Борис 399 сн. 32
Алиев, Гейдар 195, 332, 371, 373, 381
Алиев, Ильхам 373
"Аль-Каида" 74, 220, 279, 376, 386
Анкваб, Александр 311, 315
Антоненко, Оксана 21–23, 46, 361, 431, 440, 444, 446, 448
Анчабадзе, Юрий 252, 259
Аракс, река 384
Ардзинба, Владислав 268, 271, 280, 309–311, 313, 341, 444
Армения 3, 26, 27, 29, 30, 32, 40, 46, 66, 70–72, 105, 120, 126, 128 сн. 24, 134, 135, 197, 236, 297–299, 335, 337 сн. 32, 343, 354, 359, 365–373, 375, 377, 380, 384, 385, 387–389, 391, 392, 394, 396, 399, 401, 451
см. также Кавказский регион; Нагорный Карабах; Южный Кавказ
Армяне в Грузии 12, 59, 70–73, 75, 76, 100, 107, 116, 120, 121, 136, 230, 249, 372, 388–390, 412
см. также Джавахети
Армянская апостольская церковь 94
Арутюнов, Сергей 319
Аршба, Валерий 302
Афганистан 1, 211, 329, 360, 376, 396, 447

Ахалкалаки, военная база 72, 118, 159, 226, 229–231, 240, 262, 360, 372, 389
Ахалкалаки, район 71, 372, 389, 412
Ахба, Игорь 302
Ахмета 73

Бабаян, Самвел 387, 388
Бабурин, Сергей 317
Багапш, Сергей 300, 310, 311, 313–315, 318
Багратиды, династия 8
Баев, Павел 14, 213
Баку–Супса, трубопровод 202, 206, 331
Баку–Тбилиси–Джейхан (БТД), трубопровод 31, 202, 235, 297, 330–333, 335, 349, 373, 379–390, 396, 442, 443
Баку–Тбилиси–Эрзерум, трубопровод 236, 334, 379, 380, 396
Балканские государства 57, 204, 376
Балтийские государства 1, 6, 41, 52–53, 85, 105, 107, 126, 135, 158, 183, 194 сн. 19, 196, 205, 367, 391, 440, 455, 456
см. также Латвия; Эстония
Басаев, Шамиль 132, 256
Батуми 67, 69, 238, 365, 366, 368, 371, 372
Батуми, военная база 118, 159, 229, 230, 240, 262, 360, 361
Беджуашвили, Гела 179
Беженцы 73, 202, 215–217, 223, 247 сн. 1, 262, 266, 274, 275, 288, 292, 339–341, 343, 359
см. также Внутренне перемещенные лица (ВПЛ)
Бейкер, Джеймс 332
Бейсинджер, Марк 134
Беларусь 1, 14, 35, 40, 41 сн. 26, 42, 128 сн. 24, 150, 303
Белковский, Станислав 305, 319
"Белый легион" 137, 268
"Белый орел" 149, 150
Бендукидзе, Каха 238, 449
Березовский, Борис 271
Беслан (Россия) 244
Бечхофер, К.И. 365, 366
Бжезинский, Збигнев 332
Блэнк, Стивен 211
Боден, Дитер 285, 286, 342
см. также Бодена Документ
Бодена Документ 285–287, 291, 342
Бодена инициатива. *См.* Бодена Документ
Болгария 36, 331, 351, 396
Большевистская революция 147
"Большой Ближний Восток" 329, 393, 447
Боржоми 332, 388–390
Босния и Герцеговина 121, 211, 245, 341
Босфорский пролив 248, 332, 380
Бота, Ливиу 342
Брубейкер, Роджерс 120
Букаев, Геннадий 314
Бурджанадзе, Нино 3
Буш, Джордж У. 37, 224, 280, 353, 450

Вазиани, военная база 118, 229, 262, 396–397
Варшаломидзе, Леван 69
Великобритания. *См.* Соединенное Королевство
Венецианская комиссия 434
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (ВКБООН) 341
Вирк 72
Внешторгбанк 238
Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) 247 сн. 1, 262, 266, 268–270, 272, 281, 288–292, 298, 311
см. также Беженцы
Во, Тони 375
Волгодонск 274
Воронин, Владимир 243
"Врачи без границ" 345
Всемирная торговая организация (ВТО) 239
Всемирный банк 196
"Вызовы тысячелетия", программа 353

Гагра 130, 255
Гагулия, Геннадий 288
"Газпром" 210, 213, 236, 237, 380, 399 сн. 32
Гайдар, Егор 190
Гальский район 117, 245, 266, 268–270, 288, 291, 292, 311, 313, 341, 342, 359, 393
Гамсахурдиа, Звиад 15, 20, 27, 57, 71, 79, 81, 86, 100, 101, 105, 110, 112–

120, 124—130, 132, 136, 139, 144 сн. 5, 147—152, 154, 155, 192—195, 201, 248, 261, 262, 367, 403, 407, 415, 417, 420—423, 428, 432, 439—441, 452, 453
Гахокидзе, Джемал 158
Гегечкори, Евгений 365, 367
Гелаев, Руслан 276, 376
Гелаева операция 276, 349, 376, 448, 452
Гелати, собор 97
Генеральный штаб (министерства обороны) 167
Германия 239, 268, 328, 339, 340, 350, 354, 366, 410
Гиоргадзе, Игорь 155, 156, 387
Главный Кавказский хребет 133, 368
Глонти, Георгий 375
Гогия, Георгий 31, 34, 36, 38, 46, 430, 441, 444, 447, 448, 450
Гогохия, Рузген 137
"Голландской болезни" синдром 378
Горбачев, Михаил 103, 115, 189, 190, 373, 391, 438
Горегляд, Валерий 319
Государственная Дума (нижняя палата российского парламента) 198, 210, 227, 232, 262—264, 271—273, 280, 282, 283, 285, 287, 294, 298, 301—303, 317, 440
Государственная охранная служба (Грузии) 157, 166, 220, 346, 348
Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) 151
Государственный Совет (Грузии) 115, 153
Грачев, Павел 197, 254—256, 260—263
Греф, Герман 238
Греция 30, 239, 331, 354, 394
Грузинская конституция 33, 66, 69, 86, 93, 161, 412
Грузинская Национальная гвардия 14, 81, 113—115, 117, 119, 125, 127—130, 132, 149—154, 157, 165, 176, 251, 255, 438
Грузинские вооруженные силы 14, 15, 21, 74, 113, 127, 131, 141—181, 220—222, 229—231, 255, 279, 349, 350, 397, 423, 441, 443, 448
Грузинский ВМФ 177
Грузинский парламент 33, 67, 75, 97, 113, 114, 118, 124, 161, 162, 165—168, 178, 199, 223, 233, 234, 270, 280, 434, 435
"Грузия и мир: виды и стратегия на будущее" 5, 33, 34, 170, 171
Группа доверия (грузинского парламента) 158, 162
Группа друзей Генерального секретаря ООН (по Грузии) 268, 280, 285, 286, 290, 339, 340
Группа российских войск в Закавказье 150
Гудаута 130, 229
Гудаута, военная база 118, 229, 257, 262, 284
Гудков, Геннадий 282 сн. 59
Гумбаридзе, Гиви 110, 111, 148
Гумиста, река 130
Гурия 78, 425 сн. 27
Густов, Александр 299
ГУУАМ, союз 24, 207, 391—393, 396, 447
Гюмри, военная база (Армения) 372

Дагестан 198, 215, 274, 294, 346
Дарчиашвили, Давид 5, 13—15, 17, 32—34, 45, 421, 425, 430, 433, 438, 442, 443, 448, 450
де Ваал, Томас 9, 26, 27, 46, 443, 447
де Хооп Схеффер, Яап 232
Девдариани, Джаба 9, 18—20, 23, 24, 46, 259 сн. 24, 439, 440, 445—448, 450, 451
Декларация Лыхны 110
Демирель, Сулейман 331, 398
Демократическая Республика Грузии (1918—1921 гг.) 188
Держава 189—191, 196, 197, 212
Джабаури, Рамаз 389
Джавакх 71
Джавахети 71, 72, 75, 371, 388—390
Джанджгава, Николоз 164
Джапаридзе, Тедо 24, 230, 389, 396
Джексон, Брюс 337 сн. 33
Джергения, Анри 286 сн. 64
Джеффи, Эми 330 сн. 13
Договор о дружбе, добрососедских отношениях и сотрудничестве (между Россией и Грузией) 262, 264

Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи (между Россией и Арменией) 372
Договор о коллективной безопасности Содружества Независимых Государств (СНГ) 158, 270, 391
Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 128 сн. 24, 232, 270, 441
Дубин, Борис 189
Дудаев, Джохар 267

"**Е**вразХолдинг" 238
Европейская комиссия (ЕК) 334, 346, 354, 450 сн. 49
Европейская политика соседства (ЕПС) 38, 243, 354, 355, 449, 450, 452
Европейская хартия местного самоуправления 435
Европейский парламент 328, 354
Европейский союз (ЕС) 24, 30, 36—39, 42, 43, 52, 86, 134, 172, 175, 204, 213, 224, 232, 240, 243, 245, 321, 323—328, 331, 333, 334, 337, 345, 347, 348, 351, 354, 355, 359, 360, 362, 398, 414—416, 437, 443, 449, 450, 452, 453, 455, 456

Жвания, Зураб 3, 90, 201, 374
Жириновский, Владимир 227, 301, 303, 305, 312

Зайцев, Анатолий 284
Закавказская Федерация 369
Закавказский военный округ 21, 197, 255, 256
Закавказье. *См.* Южный Кавказ
Закареишвили, Паата 260
Закаталы, район 373
Закон о гражданстве (Россия) 287
Закон о статусе Автономной Республики Аджарии 69, 434
Закон о структуре, обязанностях и принципах деятельности правительства Грузии 176
Затулин, Константин 306
Зверев, Алексей 256, 257
"Зеленая альтернатива" 384
Зугдиди 291, 343
Зурабишвили, Саломе 231, 233, 449

Иванов, Игорь 69, 204, 226, 227, 397
Иванов, Сергей 217, 222, 231, 283
Израиль 30, 394
"Имеди" 149, 150
Имерети, провинция 78, 425 сн. 27, 426
Ингури, река 261, 265, 268, 291, 339
Ингурская гидроэлектростанция 288, 292, 297, 343
Ингушетия 198, 346
Индия 42
Иноземцев, Владислав 306 сн. 100
Иоселиани, Джаба 115, 116, 118, 119, 126—129, 132, 148, 149, 153, 155, 156, 201
Ирак 1, 232, 329, 350, 360, 380, 396
Ираклий II 8
Иран 1, 28—30, 35, 36, 42, 46, 134, 204, 237 сн. 101, 297, 330, 335, 336, 360, 366, 371, 376, 380, 381, 383, 384, 393—396, 398, 399, 401, 416
Ирицян, Наири 390
Искендеров, Фуад 385
Испания 52
Истер, Джералд 124
"ИТЕРА" 210, 213, 237

Кабардино-Балкария 272
Кабардинская этническая группа 62
Кавказский регион 2, 7—9, 20, 24—32, 35, 36, 40—46, 57, 103, 123, 134, 135, 192, 195, 197, 202, 203, 205, 206, 220, 227, 251, 253, 263, 273, 279, 305, 334, 335, 351, 361, 362, 365, 366, 369, 370, 381, 387, 398, 413, 439, 450
см. также Северный Кавказ; Южный Кавказ
Казаки 198, 199, 304, 307
Казахстан 14, 41, 43, 128 сн. 24, 331
см. также Каспийского моря регион; Центральная Азия
Камрань (Вьетнам) 211
Караганов, Сергей 228
Карачаево-Черкесия 130
Каркарашвили, Георгий 119
Каркарашвили, Гия 149, 153
Карс 368
Карский договор 66
Картвельская языковая группа 108
Каспийский трубопроводный консорциум (КТК) 31
Каспийского моря регион 30, 201,

202, 329—332, 334, 352, 376, 382
см. также Кавказский регион; энергетики развитие и политика; Азербайджан; Иран; Казахстан; Туркменистан
Кастеллс, Мануэль 186, 194
Католики в Грузии 94
Кахети 78, 425 сн. 27
Квашнин, Анатолий 217
Квемо Картли 70—72, 75, 412
Кенчадзе, Георгий 178
Керимли, Али 389
Кистинская этническая группа 73, 223, 275, 412
Китай 42, 44
Китовани, Тенгиз 81, 114—116, 119, 120, 126, 128, 130, 152—155, 201, 254
Кодорского ущелья район 221, 265, 266, 276, 277, 280, 283, 285, 291, 339, 349, 376, 448
Козырев, Андрей 196, 203, 254
Кокойты, Эдуард 38, 138, 347
Колесников, Владимир 312, 314, 317
Коллективная идентичность 186, 187, 189
Кольер, Пол 131
Комиссия по обороне, безопасности и защите правопорядка 152
Комитет государственной безопасности (КГБ) 60, 110, 373
Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками за рубежом (Россия) 262, 263, 272—274
Комитет по обороне и безопасности грузинского парламента 162, 166
Коммунистическая партия (Абхазии) 109, 120, 122
Коммунистическая партия (Грузии) 47, 110—112, 120, 135, 143, 193
Коммунистическая партия (Молдовы) 242
Коммунистическая партия (России) 199, 301, 303
Коммунистическая партия (Советского Союза) 60, 195, 418, 432, 438
Коммунистическая партия (Южной Осетии) 120, 122
Конвенция ООН о статусе беженцев 216
Конгресс русских общин 272, 304
Конкордат 96, 97
Контрольная палата 162
Конфедерация горских народов Кавказа 130, 255
Конфедерация народов Кавказа (КНК) 130 сн. 28, 255, 258
"Концепция национальной безопасности Грузии" 10
Координационный совет (Грузия—Абхазия) 268, 290, 340, 342
Коппитерс, Бруно 25, 46
Корнелл, Сванте 376
Корпус быстрого реагирования 153
Корпус спасения 148, 153
Коррупция 3, 13—15, 19, 26, 37, 38, 44, 83, 84, 87, 88, 91, 100, 143—145, 162—165, 169, 173, 174, 177, 179—181, 240, 242, 310, 311, 323, 351, 352, 355, 357, 362, 368, 376, 377, 402, 404, 428, 443, 448, 450
Косачев, Константин 302
Косово 205, 211, 350, 443
Костава, Мераб 110
Коуэн, Ариэль 227
Краснодарский край 272, 287, 304, 306, 313—314
"Круглый стол—Свободная Грузия", коалиция 125, 147, 149
Курильские острова 304
Кутаиси 97
Кыргызстан 40, 41
см. также Центральная Азия
"Кьюбик" 176

Лавров, Сергей 232, 233
Лакоба, Станислав 258, 261
Латвия 56, 351
Лебедь, Александр 256
Легволд, Роберт 404, 439, 442, 451, 456
"Легион грузинских соколов" 148
Лезгинская этническая группа 368
"Лесные братья" 137, 268
Либерально-демократическая партия (России) 227, 301
Ликликадзе, Коба 217
Линч, Дов 26, 293
Лондонская информационная сеть по конфликтам и государственному строительству (ЛИНКС) 344
Лори, район 372
Лощинин, Валерий 284, 295
Лужков, Юрий 272, 294, 306

"Лукойл" 332
Лурдес (Куба) 211
Лыхны 109

Майлз, Ричард 59 сн. 10, 353
Малашенко, Алексей 210 сн. 49, 227, 319
Манн, Стивен 236, 352
Манукян, Андраник 298
Мареска, Джон 384
Марков, Сергей 319
Мегрелия 64, 79—81, 87, 99, 261, 357
Мегрелы 78, 79, 108
Межгосударственная программа транспортировки нефти и газа в Европу (ИНОГЕЙТ) 334
Международная группа по предотвращению кризисов 430
Международная финансовая корпорация (МФК) 333
Международное общество за честные выборы и демократию 353
Международный валютный фонд (МВФ) 196
Международный консультативный совет безопасности (МКСБ) 158, 168—171, 173
Международный Красный Крест 345
Международный республиканский институт 352
Международный фонд по избирательным системам 352
Меликадзе, Нико 10 сн. 4
Менагаришвили, Ираклий 10 сн. 4
Мерабишвили, Вано 179
Мерри, Уэйн 380, 381
Мигдал, Джоэл 81 сн. 37
Милошевич, Слободан 53, 353
Министерство безопасности (Грузии) 155, 157, 176
Министерство внутренних дел (Грузии) 113, 119, 128, 145, 149, 151—153, 155, 158, 161, 173, 176, 219, 276, 349
Министерство иностранных дел (Грузии) 233, 254
Министерство иностранных дел (России) 31, 229, 231, 232, 254, 271, 273, 283—285, 287, 296, 317, 318
Министерство обороны (Грузии) 151, 153, 155, 157, 159, 162—167, 171, 175, 176, 179, 263
Министерство обороны (России) 197, 234, 254, 257, 283, 284
Министерство полиции и общественной безопасности (Грузии) 176
Минская группа ОБСЕ 28, 205, 384
Миротворческие силы Содружества Независимых Государств (МС СНГ) 23, 265, 266, 269, 274, 281, 282, 284
Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии (МООННГ) 199, 265, 276, 285, 290, 338—343, 358, 359
Мкалавишвили, Василий 143, 144
Моджахеды в Грузии 376
Молдова 1, 2, 24, 42, 46, 128 сн. 24, 207, 232, 242, 391, 392
Моннэ, Жан 410
Морнингстар, Ричард 380
Мусульмане в Грузии 66, 69—72, 94, 108, 111
Мхаре 78
"Мхедриони", отряды самообороны 14, 81, 115, 119, 127—129, 132, 148—150, 152, 153, 155, 201

Нагорный Карабах 3, 25, 27, 29, 45, 71, 197, 203, 274, 336, 359, 368—370, 377, 385, 388, 392, 401
Надибаидзе, Вардико 119, 156, 158, 201, 441
Назарбаев, Нурсултан 370
Народная партия (Абхазии) 301
Народная партия (России) 301
Народный фронт 148, 389
НАТО. *См.* Организация североатлантического договора
Нахичевань 384
Национализм 13, 16, 55—58, 61, 71, 72, 79, 94, 97, 100, 101, 124—126, 144, 148, 248, 363, 421, 432, 433, 439, 449
Национальная партия независимости 114
Национально-демократическая партия 107, 114
Национальное движение 97
"Национальное движение—демократы" 179
Национальный демократический институт 352

Нефть. *См.* Энергетики развитие и политика
Никитин, Александр 282
Николеишвили, Леван 179
Ниноцминда, район 71
Новороссийск 297, 380, 381
"Новые друзья Грузии" 351
Нодиа, Гиа 11, 12, 20, 45, 106, 189 сн. 8, 194, 259, 416, 418, 421, 425, 433, 435, 450
Нурес, Нурвер 395

ОБСЕ. *См.* Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Общество абхазских казаков 304
Общество Мераба Коставы 129, 148, 151—152
Общество Руставели 107
Общий административный кодекс (Грузии) 161
Объединенные силы по поддержанию мира (ОСПМ) 345—346
Объединенный грузинский банк 238
Озал, Тургут 395
Озкан, Тунджай 397—398
Озкок, Хилми 397
"Операция по поддержанию стабильности", программа 350
"Оранжевая революция" 39, 40, 319
Организация евразийского экономического сотрудничества (ЕврАзЭС) 239
Организация Объединенных Наций (ООН) 22, 23, 205, 206, 224, 249, 263—265, 268—270, 280, 283, 285—287, 289—292, 309, 312, 338—346, 359, 362
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 22, 27, 28, 37, 159, 172, 173, 199, 203, 205, 220, 222, 224, 229, 230, 232, 233, 268, 270, 283—285, 309, 336, 339, 343—347, 360, 362, 384, 398, 433 сн. 33, 447, 451
см. также Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)
Организация североатлантического договора (НАТО) 17, 22, 23, 37—39, 42, 50, 64, 96, 158, 168, 170—172, 175—177, 179, 180, 203—205, 207, 214, 230, 232, 234, 243, 270, 273, 282, 285, 305, 326, 336, 337, 350, 351, 356, 360, 361, 372, 391, 392, 394—396, 414, 415, 442, 444, 450, 455, 456
Организация черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) 337, 395, 396
Осетинская этническая группа 62, 66, 71, 111, 112, 116, 120, 121, 129, 130, 133, 135, 189, 193, 263, 368, 369, 419, 421, 422, 424, 429, 457
см. также Северная Осетия; Южная Осетия
Османская империя 8, 28, 85, 133, 187, 393
см. также Турция
Особая служба по государственной охране 156, 166
Особая штурмовая бригада 155—157, 173
Очамчира 338 сн. 34

Пакистан 42
Палмерстон, лорд 51
Панкисского ущелья район 48, 73—75, 159—160, 214—225, 228, 275—277, 279, 283, 349, 376, 386, 387, 393, 448, 452, 453
Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) 28, 436 сн. 40
Партия возрождения 68, 425
Патиашвили, Джумбер 110
Пауэлл, Колин 214, 353, 360
Пацация, Отар 262, 263
Пенья, Федерико 380
Перестройка 103
Персидская империя 8, 28, 85, 133, 187, 393
см. также Иран
Пицунда 260
План действий по индивидуальному партнерству (ПДИП) с НАТО 177, 179, 326, 351, 356, 450
Подразделение гражданской полиции ООН (СИВПОЛ) 343
Политбюро (КПСС) 370
Польша 53, 351
Португалия 52
Поти 238, 371, 380
Православная церковь 13, 54, 70, 94—98, 101, 111, 142, 143, 174, 187, 208
Преступная банда Апрасидзе 178

Приднестровье 303, 392
Приземлин, Василий 222
Примаков, Евгений 203, 256 сн. 15, 260, 269, 310, 444
Природный газ. *См.* Энергетики развитие и политика
Программа НАТО "Партнерство ради мира" (ПРМ) 42, 168, 204, 214, 243, 350
Программа обучения и оснащения вооруженных сил Грузии (ПООГ) 74, 159, 220, 222, 279, 280, 349, 386, 446, 447
Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 87, 357
Псоу, река 267, 271, 293
Путин, Владимир 21, 23, 25, 35, 42, 43, 208–211, 218, 221, 224, 227–229, 231, 244, 250, 274, 275, 277–280, 283–285, 287–289, 292, 294, 296, 297, 303, 308, 310, 312, 314, 317, 319, 343, 373, 437, 444–446
Пфафф, Уильям 98 сн. 61

"**Р**айонисты" 427
Рамсфельд, Дональд 98
РАО "Единая энергосистема" (РАО ЕЭС) 210, 235–237
"Революция роз" 3, 4, 7, 13, 40, 79, 86, 87, 91, 97, 101, 225, 351, 352, 362, 428, 435, 449, 450, 452, 453, 457 сн. 50
"Регионалисты" 427
Резолюция Организации Объединенных Наций № 1255 309
Резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций № 1378 186
Ремлер, Филип 74, 220
Ричардсон, Билл 380
Робертс, Джон 382, 386, 387
Рогозин, Дмитрий 301, 306
"Родина", российская партия 228, 301, 303
Рокский перевал 138, 346
Россия 1–4, 6, 8, 10, 17–25, 27–32, 35–38, 41–44, 48–50, 54, 64, 65, 68, 69, 72, 73, 99, 115, 116, 129–131, 151, 156, 160, 172–174, 183–245, 249–321, 332, 335–337, 340, 342, 343, 352, 360–362, 366, 367, 370–373, 392, 393, 396–398, 401, 416, 423, 424, 430, 440–449, 451, 452, 454, 455
см. также Советский Союз; Содружество Независимых Государств (СНГ)
Ростовская область 272, 293
Рубин, Джеффри 185
Румыния 36, 331, 351

Саакашвили, Михаил 3, 23, 27, 33, 40, 64, 68, 69, 76, 79, 80, 87, 90, 96–98, 137–139, 144, 175–177, 183, 226–229, 231, 238, 240–242, 247 сн. 1, 248, 294–296, 299, 301, 319, 320, 323, 325, 348 сн. 61, 350 сн. 69, 351, 363, 368, 377, 380, 417, 428–430, 432–435, 450
Самегрело 78, 261, 377
см. также Мегрелия
Саммит в Дагомысе 254 сн. 9
Самушия, Зураб 137
Самцхе-Джавахети 70, 412
Санкции 261, 267, 272, 293, 295–296, 317, 380, 445
Саришвили, Ирина 59 сн. 10
Сахокия, Натела 10 сн. 4
Сванетия 178
Сваны, региональная идентичность 78
Свидетели Иеговы 94, 95
Северная Осетия 62, 112, 129, 130, 133, 198, 199, 272, 345, 419, 422, 434
Северный Кавказ (Россия) 8, 21, 62, 130, 131, 187, 192, 198–200, 202, 253–256, 258, 263, 264, 272, 277, 283, 287, 300, 307, 308, 312, 316, 318, 320, 416, 422, 424, 455
см. также Дагестан; Ингушетия; Северная Осетия; Чечня
Сельджуки 8
Сепаратизм. *См.* Сецессия в Грузии
Сербия 53, 353
Сестанович, Стив 380
Сецессия в Грузии 4, 7, 17, 66, 67, 76, 120–123, 168, 275, 371, 391–392
см. также Абхазия и абхазы; Аджария и аджарцы; Южная Осетия
Сигуа, Тенгиз 115, 119
Силовики в России 308, 314, 317
Силы специального назначения США 42, 74

Симмонс, Роберт 351
Сирия 211, 394, 396
Система протекций 71–72, 77, 107, 123, 124, 126, 163
Ситнин, Алексей 317 сн. 117
Скоукрофт, Брент 332
Смешанная контрольная комиссия (СКК) 345
Смирнов, Л.Н. 272
Совет Европы 98, 158, 206, 208, 395, 434, 443, 451
см. также Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)
Совет национальной безопасности (Грузии) (СНБ) 167–169, 171, 172, 179
Совет по координации антикоррупционной политики 163
Совет соотечественников 272
Советская конституция 60, 61
Советские вооруженные силы (Советская Армия) 114, 127, 128, 148, 150
Советский Союз 1, 6, 26, 34, 39, 48, 53, 54, 56, 59–62, 70, 75, 85, 103, 105–107, 109, 112–114, 116, 121, 122, 124, 128, 134–136, 147, 149, 150, 183, 185, 186, 189–192, 195, 197, 198, 202, 205, 207, 213, 231, 247, 248, 251, 297, 308, 324, 335, 340, 368, 370, 376, 381, 383, 390–394, 401, 418–420, 437–442, 449, 452, 454
см. также Россия
Советское министерство внутренних дел 114, 188, 370
Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 196, 262, 345
см. также Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
Соглашение о прекращении огня и разъединении сил 338
Соглашение о статусе вооруженных сил 280
Содружество Независимых Государств (СНГ) 21, 116, 118, 126, 155, 158, 170, 199, 200, 203–205, 212, 237, 241, 242, 250, 261–263, 267, 269–274, 282–285, 288, 289, 292, 293, 295–297, 303, 308, 336, 339, 391–393, 396, 441–443, 445, 448
Соединенное Королевство 175, 268, 328, 331, 339, 340, 350, 354, 366
Соединенные Штаты Америки 5, 10, 15, 17, 18, 22, 24, 25, 27, 30–32, 35–39, 42–44, 74, 134, 158, 159, 172, 174, 175, 202–204, 206, 214, 218–226, 232, 235–237, 268, 270, 278–280, 305, 323, 324, 326, 329–333, 335, 339, 340, 342, 349–354, 360–362, 367, 380, 382, 384, 387, 392–394, 399, 400, 402, 416, 437, 442, 444, 445, 447, 450, 452–455
см. также Программа обучения и оснащения вооруженных сил Грузии (ПООГ)
Солана, Хавьер 244
Сорос, Джордж 87, 353, 357
Сочи (Россия) 287–290, 292, 295, 296, 299, 300, 343
Сочинские встречи и соглашения 244, 260, 274, 288–292, 295, 312, 314, 315, 343, 449
Союз граждан Грузии (СГГ) 90, 201, 214, 219
Специальный представитель Генерального секретаря ООН (СПГСООН) по Грузии 268, 285, 292, 340, 342
Специальный представитель НАТО по Кавказу и Центральной Азии 351, 450
"Статойл" 236
Степанакерт 370
Сунуну, Джон 332
Сухуми 20, 108, 109, 118, 131, 137, 200, 255, 260–262, 264, 290–292

Табагуа, Батал 315 сн. 116
Таджикистан 41 сн. 26
см. также Центральная Азия
Тальвитье, Хейке 348
Тальявини, Хайди 291
Татарстан 272
Татары 365
Ташкентский договор 128 сн. 24
Тбилиси 105–107, 114, 115, 128, 188, 189
Тбилисское артиллерийское училище 150
Тевзадзе, Давит 158, 164, 170
Ткачев, Александр 306, 313, 314, 317
Трабзон 369

Транспортный коридор Европа—Кавказ—Азия (ТРАСЕКА) 334
"Транспэренси интернэшнл" 83
Турки-месхетинцы 213 сн. 54
Туркменистан 40, 376
см. также Центральная Азия
Турция 22, 28—31, 42, 52, 66, 68, 72, 133, 134, 184, 192, 202, 204, 230, 235, 297, 328 сн. 10, 330, 331, 336, 350, 360, 366, 379, 380, 383, 384, 393—399, 401, 416, 425
см. также Османская империя
Тэлбот, Строуб 381

Узбекистан 24, 40, 41 сн. 26, 43, 207, 391—393
см. также Центральная Азия
Украина 1, 2, 14, 18, 19, 24, 35, 40—43, 46, 50, 128 сн. 24, 150, 207, 243, 269, 316, 319, 391
см. также ГУУАМ, союз
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБООН) 290
Управление оборонными ресурсами 159
Управление по защите государственной границы 177

Федерализм 48, 60—62, 76, 106, 120, 121, 123, 136, 406, 418, 419, 421, 432, 433
Федоров, Валентин 304
Фельгенгауэр, Павел 224, 231
Франция 55 сн. 6, 268, 328, 331, 339, 340, 348, 354, 410

Хабурдзания, Валерий 223
Хаджимба, Рауль 311—317
Хажба, Нодар 260 сн. 28, 313, 315
Хакамада, Ирина 319
Хантингтон, Сэмюэль 160
Харрази, Камаль 398
Хачишвили, Темур 119, 128
Хеффлер, Анке 131
Ховард, Глен 203
Хрущев, Никита 147, 188

Центр — периферия, отношения 404—458
Центр по изучению транснациональной преступности и коррупции 375
Центр стратегических исследований (Грузия) 10, 11, 16
Центральная Азия 1, 31, 35, 40—43, 123, 202, 205, 227, 279, 329, 351, 450
см. также Казахстан; Кыргызстан; Таджикистан; Туркменистан; Узбекистан
Цхинвали 111—113
Цюрхер, Кристоф 20, 45, 421—423, 438

Чантурия, Георгий 107, 110, 389
Чарквиани, Гела 383
Чейни, Ричард 332
Чекалин, Александр 314, 317
Черкесская этническая группа 62, 255
Черноморская группа военно-морского сотрудничества (ЧГВМС) 285, 396
"Черноморэнерго" 311
Чечено-дагестанская этнолингвистическая группа 108
Чечня и чеченские конфликты 3, 8, 17, 19, 21, 28, 35, 36, 73, 74, 126, 130, 133, 135, 160, 187, 191, 198—202, 205, 206, 210, 212, 214—224, 253, 254, 267, 273—277, 279, 283, 324, 346, 349, 403, 437, 441, 443, 446, 448
Чилингаров, Артур 312
Чиллер, Тансу 395
Чирак, месторождение 331
Чубайс, Анатолий 237
Чхаидзе, Акакий 177
Чхеидзе, Валерий 170
Чхиквишвили, Владимир 282 сн. 58

Шамба, Сергей 282 сн. 58, 291
Шарадзе, Гурам 92 сн. 54
Шартава, Жули 260
Шаффер, Бренда 31
Шах-Дениз, газовое месторождение (Азербайджан) 236, 352
Шеварднадзе, Эдуард 3, 4, 15, 27, 57, 58, 67, 68, 77—79, 82, 83, 86, 87, 90, 95, 96, 100, 105, 115—119, 125, 126, 128, 130, 132, 137—139, 142—145, 153—157, 159, 160, 162, 165, 167, 168, 172—174, 194, 195, 200—202,

206, 207, 212—215, 218, 219, 221, 225, 226, 228, 235—237, 242, 243, 248, 253, 254, 260—262, 267, 268, 270, 271, 281, 288—290, 292, 295, 324, 332, 341, 343, 351—354, 362, 367, 370, 371, 373, 379, 383, 387, 394, 415, 417, 422—429, 432, 440, 441, 443, 444, 448, 449, 452, 453
см. также Союз граждан Грузии
Шелли, Луиза 375
Шенгелия, Давит 137
Шмид, Юрген 220
Шойгу, Сергей 260, 313
Шуша 395

Эбель, Роберт 385
"Эксон Мобил" 330
Эктон, Эдвард Далберг, лорд 55 сн. 6
Элли, Дамьэн 31, 34, 36, 38, 46, 430, 441, 444, 447, 448, 450
Эльчибей, Абульфаз 353
Энергетики развитие и политика 29—31, 36, 46, 158, 180, 184, 201, 202, 209, 213, 235—238, 271, 288, 297, 326, 327, 329—335, 352, 362, 366, 368, 372, 373, 377—386, 399, 400, 437, 442, 452
см. также Азербайджан; Баку—Тбилиси—Джейхан (БТД), трубопровод; Каспийского моря регион; Россия
Эргнети, рынок 138, 357, 429, 430
Эсоян, Арарат 390
Эстония 56, 351
Этническая идентичность и конфликты 11—14, 48, 54—63, 66, 70, 71, 75—77, 99, 100, 106, 109, 111, 119—123, 133, 136, 142, 143, 145, 150, 169, 189, 205, 248, 255, 307, 342, 344, 363, 367, 370, 422, 428, 432
см. также Абхазия и абхазы; Осетинская этническая группа; Южная Осетия
Этнофедерализм. *См.* Федерализм
"Эхо Москвы" 225
Эцери 178

Южная Осетия 3, 4, 10, 17, 23, 25, 28, 35—38, 45, 47, 55, 57, 58, 61—67, 71, 75, 78, 99, 105, 106, 111—116, 118, 120—123, 125, 129, 130, 133, 135—138, 145, 149, 159, 193, 200, 202, 207, 211—213, 222, 225, 228, 229, 232, 240, 241, 243—245, 247, 253, 263, 264, 273, 276, 278, 294, 302, 304, 306—308, 320, 323, 325, 337, 344—348, 357—359, 371, 377, 392, 401—404, 411, 413, 414, 418, 419, 421—424, 426, 428—431, 433, 434, 436, 437, 439, 443, 446, 449—451, 453—457
Южный Кавказ 7, 22, 26, 37, 68, 80, 86, 124, 134, 183, 184, 192, 197, 200, 202, 204, 205, 211, 241, 243, 270, 271, 278, 280, 287, 323—325, 328, 329, 331, 334—337, 342, 348, 351, 354, 359, 360, 362, 366—369, 373—377, 379, 388, 393, 394, 396, 398, 399, 401, 402, 414, 441—444, 446, 447, 449, 452
см. также Кавказский регион
ЮКОС 228
Юнусов, Ариф 29

Язькова, Алла 319
Якобидзе, Давид 10 сн. 4
Яковенко, Александр 317 сн. 118
Япония 42, 44, 304

Accion Contra el Hambre 345
AES 173 сн. 40, 235, 236
AES-Telasi 173 сн. 40

BP ("Бритиш петролеум") 236, 331
см. также BP Amoco
BP Amoco 382, 385

ENI 331

Georgian Glass and Mineral Water 389

Halo Trust 345

TotalFinaElf 331

Американская академия гуманитарных и точных наук

Основанная в 1780 году Американская академия гуманитарных и точных наук является международным научным обществом, в которое входят ведущие ученые мира, деятели искусств, бизнесмены и политические лидеры. В настоящее время в Академии 4000 членов из США и 600 почетных иностранных членов. Она преследует четыре главные цели:

- содействие проведению исследований посредством анализа критически важных социальных и интеллектуальных проблем и поиск альтернатив практической политики;
- поощрение общественной активности и обмена идеями посредством организации встреч, конференций и симпозиумов для рассмотрения разных перспектив изучения проблем, представляющих всеобщий интерес;
- подготовка нового поколения ученых и мыслителей в рамках недавно учрежденной Программы приглашения ученых;
- избрание в члены Академии лиц, добившихся выдающихся успехов по широкому кругу научных дисциплин и профессий.

Штаб-квартира Академии находится в г. Кембридж, штат Массачусетс. Благодаря географической пестроте своего состава Академия также открыла региональные центры в Чикагском университете и в филиале Калифорнийского университета в Ирвайне. Она осуществляет активную деятельность в Соединенных Штатах и за рубежом.

Комитет по проблемам международной безопасности

Комитет Академии по проблемам международной безопасности (КМБАА), созданный в 1982 году, планирует и оказывает спонсорскую поддержку многопрофильному изучению существующих и вновь возникающих вызовов глобальному миру и безопасности. Недавние и текущие проекты КМБАА посвящены управлению космическим пространством, международным отношениям в сфере безопасности на постсоветском пространстве, цене и последствиям войны в Ираке, совместному наблюдению за ракетным оружием как части проблемы глобальной безопасности и значению Международного уголовного суда для национальной безопасности США. Для получения дополнительной информации о КМБАА посетите наш сайт в Интернете: http://www.amacad.org/projects/ciss.aspx.

Среди последних публикаций КМБАА:

United States Space Policy: Challenges and Opportunities, by *George Abbey and Neal Lane* (*Джордж Эбби и Нил Лэйн.* Космическая политика Соединенных Штатов: вызовы и возможности, 2005).

The Physics of Space Security: A Reference Manual, by *David Wright, Laura Grego, and Lisbeth Gronlund* (*Дэвид Райт, Лора Грего и Лисбет Гронлунд*. Физические аспекты космической безопасности: справочное руководство, 2005).

War with Iraq: Costs, Consequences, and Alternatives, by *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, and John D. Steinbruner (Карл Кейзен, Стивен Э. Миллер, Мартин Б. Мейлин, Уильям Д. Нордхаус и Джон Д. Стейнбрюнер*. Война в Ираке: цена, последствия и альтернативы, 2002).

The Significance of Joint Missile Surveillance, by *John D. Steinbruner* (*Джон Д. Стейнбрюнер*. Значение совместного наблюдения за ракетным оружием, 2001).

The United States and the International Criminal Count, edited by *Sarah Sewall and Carl Kaysen* (Соединенные Штаты и Международный уголовный суд/ Под ред. *Сары Сьюэлл и Карла Кейзена*, 2000).

Для заказа книг и получения прочей информации просьба обращаться в КМБАА по адресу Американской академии гуманитарных и точных наук:

136 Irving Street
Cambridge, MA 02138.
Тел.: 617-576-5024
Электронная почта: ciss@amacad.org;
Сайт в Интернете: www.amacad.org.