



Грузия и Россия: Почему надо сохранить нормализацию и как это сделать

Брифинг по Европе №90

Тбилиси/Москва/Брюссель, 27 октября 2020 года. Перевод с английского языка

Что нового? Накануне выборов в Грузии напряженность в ее отношениях с Россией и отколовшимися регионами, особенно вдоль линии разделения между контролируемой Тбилиси территорией и Южной Осетией, ставит под вопрос перспективу сохранения торговых и туристических связей Грузии с Россией. Новому грузинскому правительству придется решить, сохранить или отказаться от курса на «нормализацию», который сделал эти связи возможными.

Почему это важно? В случае краха процесса нормализации может увеличиться вероятность того, что будущие инциденты вдоль линий разграничения с отколовшимися Южной Осетией и Абхазией выйдут из-под контроля. Это также может отрицательно сказаться на и без того натянутые отношения России с западными странами, не говоря уже об отношениях с самой Грузией.

Что нужно сделать? Нынешний диалог в рамках процесса нормализации не затрагивает вопросы, связанные с конфликтными регионами. Чтобы снизить трения и заручиться поддержкой Москвы в вопросах торговли и контактов через разделительные линии, Грузии и России следует активизировать обсуждение этих вопросов в формате Женевских дискуссий. Только так удастся более успешно справиться с ростом напряженности вдоль линий разделения.

I. Краткий обзор

31 октября граждане Грузии будут выбирать новый парламент и правительство. Пришедшим к власти народным избранникам достанутся в наследство сложные отношения с Россией, с которой в 2008 году Грузии пришлось воевать. Напряженность в отношениях с Москвой особенно высока вдоль линий разделения между подконтрольной Тбилиси территорией и отколовшимися регионами: в первую очередь в направлении Южной Осетии, но также и Абхазии. Растущая напряженность может подорвать запущенный в 2012 году грузино-российский процесс «нормализации», с помощью которого удалось возобновить торговое и транспортное сообщение между двумя странами. Отдельные грузинские политические силы, пользуясь моментом, заявляют, что нормализация больше не нужна, настаивая на более конфронтационном подходе в

отношении России. Выдвигаемая ими конфронтационная стратегия зиждется на расчете, что западные страны будут готовы ее активно поддержать, что само по себе не вполне очевидно. Даже если Грузия пойдет на радикальное изменение своего курса в отношении России и ей удастся заручиться западной поддержкой, это только увеличит вероятность опасной эскалации в регионе. Наиболее верным в нынешней ситуации стало бы обоюдное решение Тбилиси и Москвы сохранить курс на нормализацию, но с условием расширения сотрудничества в направлении тематики конфликтов, чтобы исправить положение людей, проживающих в отколовшихся регионах и вдоль линий разделения. Одновременно им следует активизировать обсуждения по вопросам безопасности, чтобы разрешить проблемы, возникающие вдоль линий разделения.

Непростая динамика на Южном Кавказе имеет долгую историю. Во времена Советского Союза Абхазия и Южная Осетия были автономными регионами в составе Грузинской ССР. С распадом Советского Союза этнические трения переросли в вооруженные столкновения, и Грузия лишилась полноценного контроля над этими территориями. В ходе ожесточенных боевых действий тысячи этнических грузин были вынуждены оставить свои дома в Абхазии и Южной Осетии. С тех пор обстановка в отколовшихся регионах остается нестабильной. В августе 2008 года в результате эскалации напряженности между Тбилиси, Цхинвали (самопровозглашенная столица Южной Осетии) и Москвой начались новые боестолкновения, которые переросли в пятидневную войну, во время которой российские войска вошли не только в отколовшиеся регионы, но и продвинулись вглубь Грузии. После окончания войны Россия признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Но ее примеру последовали лишь несколько стран. Возвращение отколовшихся регионов в состав своего государства продолжает оставаться основополагающей целью Грузии.

Процесс нормализации, запущенный Россией и Грузией в 2012 году, является уникальным экспериментом на постсоветском пространстве. Вскоре после войны и в условиях отсутствия дипломатических отношений, эти две страны начали прямой диалог по торговым, гуманитарным и другим вопросам, не связанным с подспудным конфликтом. Оставив в стороне чувствительные вопросы безопасности и политического статуса отколовшихся регионов, восемь лет диалога дали возможность восстановить различные каналы связи между двумя государствами и помогли сохранить относительно спокойную обстановку в Грузии. Но в нынешней ситуации курс на нормализацию больше не может обходить стороной нарастающую напряженность вдоль линий разделения с Абхазией и Южной Осетией. Более того, неспособность России и Грузии включить в свои обсуждения тематику конфликтов препятствует развитию важного гуманитарного диалога Тбилиси с отколовшимися регионами и препятствует запуску переговоров вокруг предложения оживить торговлю в направлении Абхазии.

Возобновление конфронтации с Россией не выход из ситуации. Такой курс способен подорвать устремления Грузии не меньше, чем устремления России, и может привести к опасной эскалации. Неважно какая партия или группа политических сил одержит победу на грузинских выборах 31 октября, им следует сформировать новый политический подход, который бы позволил снять напряженность в направлении Абхазии с Южной Осетией и в целом России. В свою очередь Москве предстоит определить новые пути сотрудничества с Тбилиси,

если она на самом деле заинтересована в снижении напряжения и поддержке инициатив, которые могли бы помочь облегчить экономические проблемы отколовшихся регионов. Один из путей как это сделать – это задействование курса на нормализацию для выстраивания дальнейших отношений. Достигнутые на сегодняшний день результаты процесса нормализации создают основу для возможных новых направлений сотрудничества между Тбилиси и Москвой, в первую очередь по вопросам, связанным с отколовшимися регионами. Это сотрудничество не подразумевает сиюминутного пересмотра в основных установках относительно политического статуса отколовшихся регионов. Москве и Тбилиси будет правильнее двигаться вперед небольшими шагами, чтобы обеспечить сохранение стабильности в регионе, что в интересах всех сторон.

II. Нормализация, «стратегическое терпение» и двусторонний диалог по вопросам безопасности

В 2012 году грузино-российский диалог привел к возобновлению двустороннего транспортного сообщения и торговли в рамках так называемого процесса «нормализации». Обе страны получают экономическую выгоду от восстановления этих связей. Но Тбилиси и Москва не продвинулись в решении главного разделяющего их вопроса: статуса Абхазии и Южной Осетии, двух отколовшихся грузинских регионов, которые зависят от России в плане политической и финансовой поддержки и на территории которых размещаются российские военные базы.¹ Отношения де-факто властей с Россией настолько тесны, что в обеих странах бывшие российские чиновники занимают руководящие должности, особенно в силовых ведомствах.²

Нормализация российско-грузинских отношений никогда не подразумевала содействие разрешению разногласий между Тбилиси и Москвой по поводу Абхазии и Южной Осетии, хотя у нее и не было задачи помешать прогрессу в их разрешении. Скорее, она представляет собой прагматичный процесс по решению вопросов, представляющих взаимный интерес и не связанных с конфликтными регионами. Вскоре после прихода к власти коалиции во главе с партией «Грузинская мечта» в 2012 году Тбилиси инициировал этот процесс, предложив Москве назначить специальных представителей, которые будут регулярно встречаться и общаться по телефону. Подход в значительной степени опирался на предложения, выдвинутые грузинским дипломатом Зурабом Абашидзе, к тому времени уже ушедшим на пенсию.³ Абашидзе, в прошлом работавший в Москве и Брюсселе, вернулся на работу в качестве спецпредставителя Грузии. С российской стороны на эту должность был назначен замести-

¹ См. Брифинг «Международной кризисной группы» №53, Европа и Центральная Азия, *Грузия-Россия: по-прежнему беспокойные и опасные*, 22 июня 2009 года.

² Давид Баташвили, «Сурковские утечки»: взгляд на российское управление оккупированными регионами Грузии», *The Clario Brief*, октябрь 2016 года. Также см. регулярно обновляемую информацию Фонда Рондели, размещенную на сайте «Дорожная карта к политике Кремля в Абхазии и Цхинвальском регионе».

³ Зураб Абашидзе, «Русско-грузинская война: 20 месяцев спустя», Георгий Хуцишвили и Тина Голетиани (ред.), *Россия и Грузия: пути выхода из кризиса* (Тбилиси, 2010), стр. 53-58.

тель министра иностранных дел Григорий Карасин. Абашидзе и Карасин хорошо знают друг друга, оба начинали свою карьеру в советском МИДе. Хотя Карасин ушел с дипломатической службы в Совет Федерации в сентябре 2019 года, он по-прежнему отвечает за контакты с Тбилиси.

Нормализация подкрепляется – и в свою очередь подкрепляет – еще одну введенную коалицией доктрину ослабления напряженности: «стратегическое терпение». Стратегическое терпение ставит на первое место стабильные отношения с Россией, с негласным условием, что правительство Грузии не будет предпринимать никаких действий без учета возможной реакции России.⁴ Например, после российской аннексии Крыма в марте 2014 года и начала военных действий на востоке Украины Тбилиси выступил в поддержку Киева, но не присоединился к Украине и западным странам в введении широкомасштабных санкций против Москвы. Хотя Грузия и ввела запрет на торговлю и финансовые операции с Крымом, эта мера является зеркальным отображением ограничений, введенных Украиной в отношении подобных операций с Абхазией и Южной Осетией, и призвана продемонстрировать солидарность с Киевом, одновременно избегая эскалации трений с Москвой.⁵ Отказавшись от других санкций, Грузия предупредила ответные шаги России, которые могли бы подорвать двустороннюю торговлю.

Нормализация позволила Грузии и России начать переговоры о торговле и туризме, несмотря на сохраняющиеся глубокие разногласия по поводу Абхазии и Южной Осетии, с которыми обе стороны имеют дело в другом формате – многонациональных Женевских международных дискуссий, которые были запущены после войны 2008 года для обеспечения диалога по вопросам безопасности между Москвой и Тбилиси. В Женевских дискуссиях, которые проводятся при посредничестве ЕС, ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), принимают участие представители Грузии, России, де-факто регионов и США.

Однако в отличие от диалога по нормализации, женевские раунды носят монотонный и малопродуктивный характер.⁶ В какой-то степени это объясняется тем, что позиции сторон по наиболее спорным вопросам оставляют мало явного пространства для компромисса. Грузия рассматривает поддержку Россией Абхазии и Южной Осетии еще начиная с 1990-х годов и признание их независимости как нарушение грузинского суверенитета и глубокое оскорбление. С точки зрения Грузии, военное присутствие России и ее гарантии безопасно-

⁴ Интервью «Международной кризисной группы» с нынешними и бывшими должностными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

⁵ «Решение Совета 2014/386/CFSP от 23 июня 2014 года об ограничениях в отношении товаров, происходящих из Крыма или Севастополя, в связи с незаконной аннексией Крыма и Севастополя», «Официальный журнал Европейского Союза», L183/70, 24 июня 2014 года. Грузия подтверждает свою официальную позицию по санкциям против Крыма каждый год, включая и 2020 год: «Заявление Высокого представителя ЕС о согласовании некоторыми странами ограничительных мер в ответ на незаконную аннексию Крыма и Севастополя», пресс-релиз, Совет Европейского Союза, 18 июня 2020 года. Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами и иностранными дипломатами, Тбилиси, сентябрь 2020 года.

⁶ Интервью «Международной кризисной группы» с дипломатами, официальными лицами и де-факто представителями, Москва, Тбилиси и Сухуми, апрель, июль и август 2020 года.

сти отколовшихся территорий, а также вовлечение русских в работу де-факто властей являются неотъемлемой частью оккупации грузинской территории, контроль над которой она хочет вернуть.⁷ Но Москва не проявляет никаких признаков отступления от своей политики. Один бывший грузинский чиновник заметил, что, построив военные базы в Абхазии и Южной Осетии, Россия получила именно то, что хотела – контроль над югом от своей горной кавказской границы. Таким образом, у нее мало стимулов как-либо корректировать свою политику.⁸

Но Тбилиси также настаивает на диалоге с Москвой по двум темам, которые мало приближают его к долгосрочной цели восстановления контроля над Абхазией и Южной Осетией. Во-первых, покуда сохраняется статус-кво, Тбилиси хочет положить конец ограничениям на доступ Миссии наблюдателей ЕС в сепаратистские регионы. В настоящее время эта миссия осуществляет патрулирование только вдоль разделительной линии для обеспечения соблюдения соглашения о прекращении огня 2008 года. Однако ее мандат также требует доступа и к самим отколовшимся территориям для предоставления независимой информации о ситуации на местах. Во-вторых, Тбилиси хочет, чтобы Россия взяла на себя обязательство не применять силу против Грузии.

Москва отвергает оба требования. В ответ на первое требование она утверждает, что мандат Миссии наблюдателей в Грузии не должен распространяться на Абхазию и Южную Осетию, поскольку Россия (но не ЕС) признала их независимость. Таким образом, по мнению Москвы, они не являются частью Грузии. Что же касается второго требования, то Россия настаивает на том, что, поскольку она является посредником – а не стороной – в конфликте между Грузией и двумя отколовшимися республиками, у нее нет оснований предоставлять гарантии неприменения силы.

Результатом стал замороженный диалог. Стремясь его «разморозить», Тбилиси предложил включить вопрос о конфликтных регионах в повестку двусторонних переговоров в 2014 году, когда Москва пригласила президента Грузии посетить страну. Тбилиси повторил эту просьбу в 2015 году. В обоих случаях Москва выдвинула возражения, и визиты президента Грузии так и не состоялись.⁹ В 2018 году тогдашний премьер-министр Грузии Георгий Квирикашвили предложил своему российскому коллеге провести встречу в женевском формате, но Россия отказалась.¹⁰ Годом позже вновь избранный президент Грузии Саломе Зурабишвили выдвинула идею грузинского варианта «нормандского процесса для Украины» – серию саммитов лидеров России, Грузии, Франции и

⁷ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года. См. также «Выступление премьер-министра Грузии Георгия Гахариа на сессии Генеральной Ассамблеи ООН», Правительство Грузии, 25 сентября 2020 года.

⁸ Интервью «Международной кризисной группы» с бывшим должностным лицом, Тбилиси, август 2020 г.

⁹ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами и аналитиками, Москва и Тбилиси, март, август и сентябрь 2020 года.

¹⁰ «Заявление премьер-министра Грузии Георгия Квирикашвили», официальный веб-сайт правительства Грузии, 9 марта 2018 года (на грузинском языке). Интервью «Международной кризисной группы» с нынешними и бывшими официальными лицами и аналитиками, Москва и Тбилиси, март, август и сентябрь 2020 года.

Германии.¹¹ Но и ей было отказано.¹² Грузинские лидеры пришли к выводу, что Россия просто не заинтересована в диалоге по вопросам безопасности.¹³ «Нам нечего им предложить», – говорит бывший высокопоставленный грузинский чиновник.¹⁴

В замечании о том, что Грузии не хватает рычагов воздействия, есть доля правды. В отличие от Тбилиси, который настаивает на наблюдателях и гарантиях неприменения силы, Москву, похоже, в целом устраивает статус-кво в отношениях с Грузией.¹⁵ Хотя российские официальные лица часто критикуют связи Грузии с НАТО и ЕС, в том числе военные учения с первой и Соглашение об ассоциации со вторым, а также активные консультации и советы, которые Грузия получает от обеих организаций, похоже, что это их не сильно беспокоит.¹⁶ Напротив, Москва считает, что ее вмешательство в 2008 году и продолжающееся присутствие российских войск в Абхазии и Южной Осетии отодвинули вероятность вступления Грузии в НАТО в краткосрочной перспективе, путем создания ситуации, при которой эти два территориальных спора еще долго не будут урегулированы.¹⁷ Также, по мнению Москвы, ЕС не испытывает особого энтузиазма по поводу членства Грузии в ближайшем будущем. Дело не только в том, что ее вступление может осложнить еще больше отношения России и Европы, но и в том, что самом ЕС существуют глубокие разногласия по поводу преимуществ продолжающейся экспансии на восток на фоне Брексита и целого ряда внутренних проблем.¹⁸

Поскольку Грузия вряд ли вступит в НАТО или ЕС в ближайшее время, Москва скорее всего все больше будет смиряться и привыкать к мысли о том,

¹¹ Нормандский формат для Украины объединяет лидеров Украины, России, Франции и Германии для обеспечения приверженности на высшем уровне согласованным действиям, которые могут помочь продвижению мирного процесса. С лета 2014 года было проведено шесть заседаний в этом формате. «Президент Зурабишвили говорит о последних событиях в Грузии», *Civil.ge*, 26 декабря 2019 года.

¹² Интервью «Международной кризисной группы» с нынешними и бывшими официальными лицами и аналитиками, Москва и Тбилиси, март, август и сентябрь 2020 года. См. также Наталью Кочиашвили, «Кремль отвечает Зурабишвили на вопрос о «нормандском формате», *Messenger Online*, 27 декабря 2019 года.

¹³ Интервью «Международной кризисной группы» с политиками и официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

¹⁴ Интервью «Международной кризисной группы» с бывшим должностным лицом, Тбилиси, август 2020 г.

¹⁵ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками, Москва, март 2020 года.

¹⁶ Об отношениях между Грузией и НАТО, см. Организация Североатлантического договора, «Отношения с Грузией», 26 марта 2019 года. Об отношениях между Грузией и ЕС, см. Совет Европейского Союза, «Факты и цифры об отношениях ЕС и Грузии», без даты. Интервью «Международной кризисной группы» с нынешними и бывшими должностными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

¹⁷ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами и аналитиками, Москва, март 2020 года. Исследование 1995 года, на которое опирается политика НАТО в области расширения, требует, чтобы к моменту вступления потенциальные члены организации урегулировали любые споры мирным путем. См. Организацию Североатлантического Договора, «Исследование по расширению НАТО», 3 сентября 1995 года.

¹⁸ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами и зарубежными дипломатами, Москва и Тбилиси, март и июль 2020 года.

что Тбилиси, как бы то ни было, остается вне ее внешнеполитической орбиты. Действительно, отдельные лица в Москве утверждают, что признание Россией обоих отколовшихся регионов было ошибкой, ибо оно не оставило Тбилиси иного стратегического выбора, помимо перспективы интеграции с Западом.¹⁹ «Если бы мы признали только Южную Осетию, Россия могла бы продолжать торговать судьбой Абхазии», – сказал один эксперт.²⁰ Если смотреть на нынешнюю ситуацию глазами России, она представляется далеко не идеальной, но вполне приемлемой.

Невозможность для Тбилиси обсуждать Абхазию и Южную Осетию с Москвой еще больше осложняет перспективы прямых переговоров между Тбилиси и де-факто официальными лицами обоих конфликтных регионов. Дело не в сопротивлении России: Россия, в принципе, не против такого диалога, хотя мало что делает для его реализации. Скорее, Грузия опасается, что если ее переговоры с де-факто официальными лицами не будут частью более широких переговоров с Москвой, Россия может их сорвать или использовать для получения уступок. Например, она может использовать факт такого диалога, чтобы заявить, что поскольку Грузия взаимодействует с отколовшимися регионами как самостоятельными образованиями, Тбилиси и другие столицы должны признать их независимость.²¹ Поэтому Тбилиси готов сотрудничать с Абхазией (которая теперь заинтересована в торговых отношениях с Грузией, в отличие от Южной Осетии) только в том случае, если Москва согласится принять участие в содержательном обсуждении вопроса о неприменении силы против Грузии и доступа Миссии наблюдателей ЕС к обоим отколовшимся регионам. В этом случае Грузия могла бы настаивать на том, что по сути она ведет переговоры с Россией, даже если одновременно она также улучшает свои отношения с Абхазией.²²

Несмотря на то, что члены коалиции «Грузинская мечта» не смогли сдвинуть с мертвой точки ситуацию с разрешением конфликтов с самопровозглашенными республиками, они, тем не менее, считают политику стратегического терпения и нормализации отношений успешной.²³ «Грузинская мечта» является первой правящей партией со времени приобретения страной независимости в 1991 году, которая смогла избежать новых войн или военных столкновений в период своего правления. Грузинские официальные лица считают, что на фоне напряженности между Россией и Западом прямые контакты Тбилиси и Москвы помогают минимизировать риски возникновения нового военного конфликта между двумя странами.²⁴ Они также считают, что проистекающая из этого стабильность на Южном Кавказе облегчила Тбилиси задачу расширения

¹⁹ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками, Москва, март 2020 года.

²⁰ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиком, Москва, март 2020 года.

²¹ Интервью «Международной кризисной группы» с нынешними и бывшими должностными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

²² Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

²³ Интервью «Международной кризисной группы» с политиками и официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

²⁴ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками и официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

сотрудничества с НАТО и ЕС, которое достигло исторического пика благодаря более регулярным обменам, более активному экономическому сотрудничеству с ЕС и более тесным совместным военным учениям с НАТО. Мир и стабильность, по их мнению, способствуют контактам и помогают убедить западных официальных лиц в том, что Грузия является надежным партнером; наоборот, нестабильность может заставить ЕС и НАТО отказаться от таких отношений, которые сами по себе служат интересам Грузии, даже если они не приведут к членству в ближайшее время.²⁵

Уменьшение антагонизма между Россией и Грузией также привело к смягчению риторики и ослаблению подозрительности со стороны Грузии и грузин по отношению к жителям Абхазии и Южной Осетии. До недавнего времени одним из результатов таких перемен было растущее число поездок из этих регионов в Тбилиси и другие грузинские города для получения медицинской помощи, воссоединения семей, а иногда и для совершения покупок.²⁶ Этот рост резко контрастировал с периодом затишья между окончанием войны в 2008 и 2012 годом, когда люди редко пересекали линии разделения.²⁷ Но в последние два года, по мере роста напряженности на разделительных линиях, их пересечение становится все более проблематичным.

III. «Бордеризация» угрожает нормализации

Сегодня ухудшение условий вдоль линий разделения между Грузией и двумя самопровозглашенными республиками, особенно Южной Осетией, напрягает отношения Тбилиси и Москвы и, одновременно, угрожает будущему нормализации.

В рамках мероприятий, которые наблюдатели называют «бордеризацией», российские и югоосетинские де-факто службы безопасности устанавливают вдоль этих линий нечто похожее на границы, которые, по их словам, необходимы для того, чтобы люди не переходили с одной стороны на другую где и когда им заблагорассудится. Границы укрепляются ограждениями, рвами, устанавливаются камеры наблюдения и возводятся сторожевые башни, в том числе посреди густонаселенных населенных пунктов, расположенных на линии разделения между контролируемой грузинами территорией и территорией де-факто контролируемой Южной Осетией.²⁸ Сельские жители потеряли доступ к

²⁵ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

²⁶ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, Тбилиси, август 2020 года.

²⁷ Также см. Брэдли Джардин, «Новая грузинская больница старается исцелять и завоевывать абхазские сердца и умы», Eurasianet, 5 февраля 2018 года; Дато Парулава, «Медицинская программа Грузии для абхазов и югоосетин может оказаться под угрозой», OS Media, 29 июля 2020 года.

²⁸ По данным грузинского правительства, российские и де-факто службы безопасности укрепили более 100 из 500 км, определяющих линии разделения с Абхазией и Южной Осетией. «Антиоккупационное движение: с 2012 года Грузия потеряла 35 млн кв.м.», *Netgazeti*, 16 сентября 2020 г. (на грузинском языке).

своим домам, полям и другому имуществу, а когда они пытаются пересечь разделительную линию для того, чтобы повидаться с семьей, им грозит задержание со стороны сотрудников де-факто служб безопасности. Есть случаи ранений и даже убийств во время таких задержаний.²⁹

Женевский формат включает два вспомогательных диалоговых формата (по одному для Абхазии и Южной Осетии), под названием «Механизмы по предотвращению инцидентов и реагированию на них», МПРИ, которые призваны предоставить сторонам площадку для урегулирования споров, приведших или способных привести к инцидентам, а также собрать вместе представителей сил безопасности Тбилиси, отколовшихся регионов, России, ОБСЕ (в случае Южной Осетии), ООН (в случае Абхазии) и Миссии наблюдателей ЕС для проведения регулярных встреч. Но до сих пор они неоднократно прекращали свою работу в свете новых инцидентов, вместо того, чтобы решать лежащие в их основе проблемы.

МПРИ для Абхазии не собирался более двух лет после того, как в 2017 году один из рядовых сотрудников де-факто служб безопасности убил этнического грузина Гигу Отхзория. МПРИ в Южной Осетии прекратил работу в августе 2019 года после того, как грузинское правительство построило полицейскую заставу вблизи разделительной линии, чтобы помешать российским и югоосетинским де-факто пограничникам возводить заграждения на контролируемой грузинским правительством территории в селе Чорчана (эта ситуация более подробно описана ниже). В июле 2020 года заседания МПРИ возобновились, однако контрольно-пропускные пункты остаются закрытыми, а де-факто власти продолжают требовать ликвидации заставы. В результате жители не могут въезжать на контролируемую Грузией территорию для получения пенсии, покупки более дешевых продуктов питания или получения неотложной медицинской помощи.³⁰

Бордеризация привела-таки к тому, что в сентябре 2019 г. министры иностранных дел России и Грузии провели встречу в попытке разрешить первый после войны 2008 г. серьезный кризис. Впервые кризис возник в конце августа 2019 года. Заметив подготовку южных осетин к строительству заграждений,

²⁹ С 2012 года более 2600 человек были задержаны и четверо убиты вблизи этих линий. См. «Антиоккупационное движение: с 2012 года Грузия потеряла 35 млн кв.м.», *op. cit.* См. также «Международная амнистия», «За колочей проволокой: цена бордеризации для прав человека в Грузии», 3 июля 2019 года; и «Право на недискриминацию на практике для различных групп в Грузии», Центр по образованию и мониторингу в области прав человека, 2020 год (на грузинском языке), стр. 85-89. Последний документ представляет собой совместный доклад одиннадцати НПО, в котором описываются другие проблемы в зонах конфликта, особенно для этнических грузин, которые часто не могут получать пенсии или зарплату, страдают от нехватки продовольствия и дров и не имеют доступа к медицинской помощи из-за долгосрочного закрытия контрольно-пропускных пунктов, начиная с 2019 года.

³⁰ «Заявление сопредседателей Женевских международных дискуссий», ОБСЕ, 6 ноября 2019 года; «Специальный представитель ЕС встречается с официальными лицами Грузии, говорит, что цхинвальские контрольно-пропускные пункты необходимо открыть заново», *Civil.ge*, 21 января 2020 года; «Срочный призыв к действиям по прекращению гуманитарного кризиса в Ахалгори, Грузия», Международное общество за справедливые выборы и демократию, 3 февраля 2020 года; «Сообщения: оккупированный житель Ахалгори умирает после того, как ему было отказано в переводе в собственно Грузию», *Civil.ge*, 15 октября 2020 года.

Тбилиси попытался отбить у них охоту к таким действиям, возведя полицейский блокпост на въезде в село, расположенное на грузинской стороне вблизи линии разделения с Южной Осетией. В ответ де-факто руководство Южной Осетии сосредоточило в этом районе войска и пригрозило нападением на грузинскую полицию.³¹ Но когда министры иностранных дел, наконец, встретились – через месяц после инцидента – они не смогли договориться. Более того, министр иностранных дел России Сергей Лавров впоследствии упрекнул своего грузинского коллегу в том, что тот больше общался с грузинскими СМИ, чем на встрече с российской стороной.³² Год спустя ситуация остается тупиковой. Полицейская застава Грузии находится все там же, а де-факто руководство Южной Осетии периодически угрожает ее захватом.

Тупик, в который правительство, похоже, зашло в ходе прямых переговоров с Россией по вопросам безопасности, вместе с бордеризацией, еще больше усиливает разочарование грузинской общественности и элиты политикой Тбилиси в отношении Москвы. Поэтому Тбилиси сегодня трудно оправдывать продолжение политики нормализации. Недавние опросы показывают, что только 40% грузин поддерживают диалог с Россией: это самый низкий уровень за последние десять лет, резко упавший по сравнению с 83%, которые поддерживали его в начале процесса нормализации.³³ Разочарование общества в этих отношениях наглядно проявилось в июне 2019 года, когда депутат российского парламента, участник международной конференции в здании парламента Грузии, обратился к присутствующим из кресла спикера. Символичность этого жеста возмутила оппонентов и привела к самым большим протестам в столице Грузии с 2012 года. Протестующие призывали к отставке членов правительства и реформам, а также озвучивали резкие антироссийские взгляды. После того, как некоторые из них попытались ворваться в здание парламента, власти направили туда спецназ. Сотни полученных протестантами травм привели к очередному скандалу.³⁴

К разочарованию чиновников в Тбилиси добавляется тот факт, что новые инциденты на линии разделения или вблизи нее вызывают самостоятельные протесты и сильно отвлекают внимание.³⁵ Для того, чтобы держать негодующих участников протестных акций подальше от мест вблизи разделительных линий, которые превратились в очаги напряженности, грузинская полиция начала строительство временных КПП.³⁶ «Мы дошли до того, что грузинская

³¹ См. подробности кризиса в статье Торнике Зурабашвили, «Цнелиско-Чорчанский кризис: факты, детали и хронология», Фонд Рондели, 2019.

³² «Лавров говорит, что Залкалиани попросил о встрече», Civil.ge, 28 сентября 2019 года.

³³ «Опрос общественного мнения жителей Грузии в июне-июле 2020 г.», Международный республиканский институт, 12 августа 2020 года, стр. 57.

³⁴ В более позитивном ключе скандал, возможно, спровоцировал проведение реформы избирательной системы, которая облегчит попадание оппозиции в парламента. См. «Протесты в Грузии: тысячи людей штурмуют парламента из-за выступления российского депутата», ВВС, 21 июня 2019 года.

³⁵ Интервью «Международной кризисной группы» с официальным лицом, Тбилиси, сентябрь 2020 года.

³⁶ Обычно, когда протестующие покидают территорию и/или напряжение ослабевает, КПП закрывают. Четыре ведущие грузинские НПО выступили с совместным заявлением, в котором они призвали правительство полностью ликвидировать эти контрольно-пропускные

полиция должна защищать российских солдат – разве это не абсурд?», – возмутился оппозиционный грузинский политик.³⁷ Члены оппозиции, которые и без того склонны считать партию «Грузинская мечта» «российским проектом» из-за ее усилий по сближению сторон, воспринимают данные инциденты как доказательство того, что эта партия действует по указке Москвы.³⁸ Такое восприятие, несомненно, серьезно усложняет процесс нормализации.³⁹

Грузинские официальные лица заявили «Международной кризисной группе», что еще одно критическое событие – будь то смерть на линии разделения или новые «мероприятия по обустройству границы» в грузинском селе – может вызвать общественный резонанс, который заставит их отказаться от нормализации.⁴⁰ Отношения и так заметно остыли. В то время как Абашидзе и Карасин встречались от трех до пяти раз в год в рамках диалога по нормализации, с начала 2020 года у них не было ни одной личной встречи, хотя время от времени они разговаривают по телефону.⁴¹ Официально причиной такого торможения является пандемия COVID-19, но другие встречи с участием как грузинских, так и российских официальных лиц продолжаются.

Между тем, уже более года нет прямых авиасообщений между Россией и Грузией, в результате запрета на рейсы, введенного Москвой после описанных выше протестов в Тбилиси в 2019 году.⁴² Возможно, но не обязательно, что прямые рейсы возобновятся после того, как страны снимут связанный с пандемией пограничный контроль, что могло бы дать России возможность изменить свою политику и послать позитивный сигнал в адрес Грузии. Действительно, Лавров высказался в поддержку возобновления рейсов, но грузинские чиновники утверждают, что конкретные планы России им не известны.⁴³

IV. Имеет ли смысл повышать ставки?

Недовольство статусом-кво раззадорило критиков доктрины стратегического терпения и нормализации. Многие из них связаны с «Единым национальным движением» (ЕНД), которое возглавляло правительство, побежденное в 2012 году «Грузинской мечтой», и остается ведущей оппозиционной партией в Грузии.

пункты. «Гражданские организации правительству: прекратите ограничивать доступ к деревням вблизи оккупированных территорий», Ассоциация молодых юристов Грузии, 29 июля 2020 года (на грузинском языке).

³⁷ Интервью «Международной кризисной группы» с политиком, Тбилиси, август 2020 года.

³⁸ Интервью «Международной кризисной группы» с политиками, Тбилиси, август 2020 года.

³⁹ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, политиками и аналитиками, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

⁴⁰ Интервью «Международной кризисной группы» с грузинскими официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

⁴¹ Интервью «Международной кризисной группы» с грузинским официальным лицом, Тбилиси, сентябрь 2020 года.

⁴² «Вошел в силу запрет Путина на прямые рейсы Россия-Грузия», RFE/RL, 8 июля 2019 года.

⁴³ См. интервью министра иностранных дел Сергея Лаврова газете «Труд», официальный сайт МИД России, 21 августа 2020 г. Интервью «Международной кризисной группы» с грузинскими официальными лицами, Тбилиси, август и сентябрь 2020 года.

Члены ЕНД утверждают, что «Грузинская мечта» и ее основатель Бидзина Иванишвили продвигают российские интересы на Южном Кавказе.⁴⁴ Они утверждают, помимо прочего, что диалог с Москвой усиливает экономическую зависимость Грузии от России и что тактика стратегического терпения и нормализации является «беззубой», не дающей Москве стимула для вывода своих сил из Абхазии и Южной Осетии и отказа от своего признания независимости отколовшихся регионов. По мнению ЕНД, только при таком исходе соблюдается суверенитет Грузии.⁴⁵ Сторонники ЕНД выступают за более конфронтационную тактику. Поскольку ЕНД считает, что Москва понимает только «язык давления», что она ослаблена конфликтом с Западом на почве Украины и опасается открытия «второго фронта», его сторонники утверждают, что Грузия должна иметь возможность использовать это в качестве рычага давления. Таким образом, официальные представители ЕНД призывают к проведению «громкой кампании» в западных странах, чтобы повысить осведомленность Запада о действиях России в Абхазии и Южной Осетии и потребовать от него ответных шагов. Такая кампания, утверждают они, приведет к тому, что западные государства будут угрожать мерами, которые реально ударят по России, если последняя не изменит свою политику.⁴⁶

Хотя некоторые аргументы ЕНД, как описано ниже, довольно сомнительны, продолжающаяся бордеризация и связанные с ней действия заставляют политиков из других партий (включая «Грузинскую мечту») время от времени вторить ее призыву к более жесткой позиции по отношению к Москве.

К примеру, в 2018 году представители всего грузинского политического спектра были разочарованы неспособностью правительства наказать сотрудников де-факто органов безопасности Южной Осетии, виновных в смерти гражданина Грузии Арчила Татунашвили. В конце февраля 2018 года Татунашвили с двумя соратниками, которые, по сообщениям, занимались торговлей между Южной Осетией и собственно Грузией, были задержаны де-факто должностными лицами. Несколько часов спустя было сообщено о смерти Татунашвили в следственном изоляторе.⁴⁷ Несмотря на требования Тбилиси, власти Южной Осетии целый месяц тянули с репатриацией тела Татунашвили. Когда его, наконец, вернули, на теле были обнаружены следы пыток.⁴⁸ Эта смерть стала третьим убийством этнического грузина, совершенным рядовыми сотрудниками де-факто властей, причем ни одно из них не было полностью расследовано ни Абхазией, ни Южной Осетией.⁴⁹ Оппозиционная партия «Европейская

⁴⁴ См. подробности в разделе «Мирная политика», опубликованном на веб-сайте ЕНД (на грузинском языке).

⁴⁵ Там же. Интервью «Международной кризисной группы» с политиками, Тбилиси, август 2020 года.

⁴⁶ Интервью «Международной кризисной группы» с политиком, Тбилиси, август 2020 года.

⁴⁷ Доклад «Международной кризисной группы» №249, Абхазия и Южная Осетия: *пора говорить о торговле*, 24 мая 2018 года, стр. 9.

⁴⁸ «По данным грузинского вскрытия, Татунашвили получил более 100 травм перед смертью», OS Media, 6 июня 2018 года.

⁴⁹ Первый из остальных двух случаев произошел в 2014 году. Давид Башарули, этнический грузинский подросток, был найден мертвым вскоре после задержания представителем де-факто южноосетинской прокуратуры. Второй случай произошел в 2017 году, когда грузинский ВПЛ Гига Отхозория был застрелен де-факто рядовым сотрудником правоохранительных

Грузия» призвала правительство ввести санкции в ответ на то, что она охарактеризовала как систематическое жестокое обращение с этническими грузинами со стороны де-факто властей при поддержке России.⁵⁰

До определенного момента правительство именно так и действовало. Оно опубликовало список 33 кандидатов на запрет на международные поездки и банковские услуги и ввела в отношении них санкции. В список вошли лица, которые Тбилиси признал ответственными за смерть Арчила Татунашвили, а также другие лица, которых грузинское правительство считает виновными в различных преступлениях и нарушениях прав человека в отношении этнических грузин с начала 1990-х годов. По сообщениям, некоторых из вошедших в список уже нет в живых. Все они были жителями Абхазии и Южной Осетии.⁵¹ К разочарованию лидеров оппозиции, под санкции правительства не попал никто из российских военных или сотрудников служб безопасности.⁵²

Санкционный список получил поддержку в ряде европейских стран и организаций ЕС, а также в Палате представителей США, которая выступила с межпартийным призывом к Белому дому предпринять шаги, соответствующие предложенным Грузией санкциям.⁵³ Но лидеры оппозиции квалифицировали эти шаги как неудачу, утверждая, что возглавляемое «Грузинской мечтой» правительство не предприняло достаточных усилий для оказания давления на Россию и продвижения грузинской санкционной политики на Западе.⁵⁴ Оппозиционный политик сказал «Международной кризисной группе», что «Грузинская мечта» прилагает минимум усилий и пытается выдавать их за реальные меры: «Они [«Грузинская мечта»] хотят, чтобы и волки были сыты, и овцы целы, и продолжают делать вид перед нашими партнерами и всеми нами, что все нормально».⁵⁵

Тем не менее, грузинские сторонники жесткой линии, судя по всему, исходят из ряда предположений о западных лидерах и их готовности к обострению и без того напряженных отношений с Россией в поддержку Тбилиси, которые кажутся несколько оторванными от реальности. Нет никаких признаков того, что западные лидеры в настоящее время видят особый смысл в обострении отношений с Москвой и, возможно, в дальнейшей эскалации на Южном Кавказе. Как выразился один высокопоставленный американский чиновник, несмотря

органов Абхазии. Это убийство было запечатлено на камере видеонаблюдения системы замкнутого цикла.

⁵⁰ См. информацию об истории вопроса в разделе «Правительство обнародовало список Татунашвили-Отхозория», Civil.ge, 27 июня 2018 года.

⁵¹ Там же.

⁵² См. «Постановление правительства Грузии», № 339, официальный парламент Грузии, 26 июня 2018 года; «Заявление «Европейской Грузии», Facebook, 19 мая 2020 года.

⁵³ Литва в августе 2018 года ввела запрет на поездки лиц, подпадающих под действие санкций. В июне 2018 года Европейский парламент призвал государства-члены и Совет ЕС ввести национальные и общеевропейские санкции в отношении лиц, включенных в этот список. Палата представителей США предложила аналогичные ограничения в «Законе о поддержке Грузии», принятом в октябре 2019 года. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) поддержала грузинский список в своей резолюции по акту Сергея Магнитского в январе 2019 года.

⁵⁴ См. «Заявление «Европейской Грузии», Facebook, 19 мая 2020 года. Интервью «Международной кризисной группы» с политиками, Тбилиси, август 2020 года.

⁵⁵ Интервью «Международной кризисной группы» с политиком, Тбилиси, август 2020 года.

на параллели между Грузией и Украиной как противостоящих России «переводных партнеров», президент Трамп, похоже, не спешит поддерживать связанные с Грузией санкции в отношении России.⁵⁶ (Эта позиция может измениться при новой администрации в случае победы на выборах бывшего вице-президента Джо Байдена).

Ожидания относительно более жесткой линии ЕС также могут оказаться нереалистичными, даже с точки зрения тех, кто больше всего ратует за это. Страны Восточной Европы и Балтии, как правило, поддерживают усилия Тбилиси, направленные на то, чтобы добиться более жесткой позиции ЕС в отношении России, по крайней мере, на уровне риторики. Но у Тбилиси меньше уверенности в поддержке западноевропейских стран, которые, по их мнению, недостаточно критичны и более осторожны.⁵⁷ В результате даже отдельные грузинские сторонники жесткой линии понимают, что их шансы на успех слабее, чем впечатление, которое порой создают их коллеги. «Я – реалист, и я понимаю, что в «старой Европе» не так уж и много желающих пойти на эти шаги», – сказал один из представителей ЕНД. «Но если не настаивать на своих интересах, никто никогда не придет и не предложит вам свое плечо, то есть, не поддержит вас».⁵⁸

Помимо того, что стратегия ЕНД, похоже, строится на ошибочных допущениях, существует еще один минус в прекращении двусторонних переговоров: это может обратить вспять реальный прогресс, достигнутый за последние восемь лет. Во многом благодаря нормализации обстановки Россия стала вторым по величине торговым партнером Грузии.⁵⁹ Ни запрет на рейсы, ни пандемия КОВИД-19, сильно ударившие по экономике Грузии и ее важнейшей отрасли – туризму, не снизили этот рейтинг России, хотя объем торговли несколько сократился.⁶⁰

В то время как критики будут утверждать, что эти тенденции ставят под угрозу национальную безопасность Грузии, усиливая ее зависимость от России, конец нормализации может нанести больший вред безопасности и стабильности, в частности, увеличивая риск эскалации вдоль разделительной линии. Диалоги по нормализации, хотя формально и не предназначавшиеся для этой цели, в ряде случаев служили негласным каналом коммуникации для ослабле-

⁵⁶ Интервью «Международной кризисной группы» с американским чиновником, Вашингтон, март 2020 года.

Интервью «Международной кризисной группы» с грузинскими официальными лицами и политиками, Тбилиси, февраль, август и сентябрь 2020 года. Официальные лица ЕС в целом согласились с тем, что западноевропейская политика не станет более жесткой по отношению к России, если Грузия откажется от нормализации. Интервью «Международной кризисной группы», Брюссель, 22 октября 2020 г.

⁵⁸ Интервью «Международной кризисной группы» с политиком, Тбилиси, август 2020 года.

⁵⁹ «Экономическая зависимость Грузии от России: тенденции и угрозы», Transparency International Georgia, 4 мая 2020 года.

⁶⁰ По словам высокопоставленного грузинского чиновника, торговля с Россией снизилась на 15-17 процентов, «что намного меньше, чем мы ожидали». Интервью «Международной кризисной группы», Тбилиси, сентябрь 2020 года. Данные исследований РМСГ свидетельствуют о резком снижении туризма после российского запрета на авиасообщения в 2019 году и пандемии КОВИД-19 в 2020 году. См. «Ежемесячные туристические обновления» на сентябрь 2019 года и июль 2020 года.

ния напряженности. Хотя они не могут заменить собой женевские форматы, они служат дополнительным элементом, который может помочь заложить основу для более эффективных переговоров в Женеве и в рамках МПИР. Например, в 2013 году жалобы Тбилиси во время этих диалогов привели к тому, что в некоторых населенных пунктах российские и де-факто югоосетинские пограничники стали использовать сетчатые ограждения вместо колючей проволоки.⁶¹ В описанном выше инциденте 2018 года они привели к репатриации останков Татунашвили.⁶² В конце 2019 года де-факто власти освободили грузинского врача, арестованного после того, как он пересек линию разделения, чтобы срочно оказать помощь своему пациенту из Южной Осетии.⁶³

Более того, ухудшение отношений между Тбилиси и Москвой также может подорвать перспективы сотрудничества между Грузией и де-факто властями. «С 1990-х годов каждый раз, когда Тбилиси и Москва расходились во мнениях, эхо их проблем доходило до Сухуми и Цхинвали», – сказал бывший грузинский дипломат.⁶⁴ Окончание нормализации, скорее всего, будет означать, что возобновившиеся посещения жителями сепаратистских регионов территории, контролируемой грузинской стороной, снова пойдут на спад, если не прекратятся вообще, что пагубно скажется на здоровье, доходах и качестве жизни людей.

Напротив, при нормализации есть возможность улучшить, как минимум, отношения с Абхазией. Сегодня, как отмечалось выше, в Сухуми заявляют, что готовы вести с Грузией переговоры о торговле вне зависимости от состояния грузино-российских отношений.⁶⁵ Абхазии необходимо оживить торговые связи с Тбилиси, чтобы компенсировать продолжающееся сокращение российской финансовой помощи, обострившееся в результате пандемии. С лета 2020 года Абхазия испытывает трудности с выплатой заработной платы и пенсий и регулярно сообщает о нехватке наличных средств.⁶⁶

Южная Осетия переживает аналогичные проблемы, хотя при населении в семь раз меньше абхазского (около 30 000 человек по сравнению с более чем 200 000 в Абхазии) она могла бы с большей легкостью удовлетворять его потребности с помощью предоставляемых Россией ресурсов. Соответственно, руководство Южной Осетии предпочитает ждать возможного российского денежного вливания, нежели договариваться с Тбилиси, даже перед лицом КОВИД-19.⁶⁷

⁶¹ «КГБ Южной Осетии: на границе с Грузией будут установлены только сетчатые ограждения», «Кавказский узел», 1 декабря 2013 года (на русском языке).

⁶² «Зураб Абашидзе сосредоточился на смерти Арчила Татунашвили и Гиги Отхозория во время встречи с Григорием Карасиным», 1TV Georgia, 25 мая 2018 г.

⁶³ «Зураб Абашидзе – Я надеюсь, что мы получим ответ на дело Важи Гапринашвили в Женеве», 1TV Georgia, 9 декабря 2019 года.

⁶⁴ Интервью «Международной кризисной группы» с бывшим должностным лицом, Тбилиси, август 2020 г.

⁶⁵ Телефонные интервью «Международной кризисной группы» с де-факто представителями властей, Сухуми, август 2020 года.

⁶⁶ Инал Хашиг, «Экономику Абхазии ждут трудные времена», JAM News, 25 июня 2020 года.

⁶⁷ См. Брифинг «Международной кризисной группы», *Вызов КОВИДа-19 в постсоветских отколовшихся образованиях*, там же, стр.12-15.

V. Другой путь вперед

В условиях, когда нормализация все больше находится под угрозой, а более жесткая линия чревата проблемами, у Грузии, похоже, мало хороших вариантов политического курса по отношению к России. Стремясь вырваться из дихотомии взаимодействия и конфронтации, грузины, представляющие весь политический спектр, начинают рассматривать возможность другого подхода – подхода, который не приведет к отказу от нормализации, сохранит основные позиции Грузии в отношении суверенитета и сможет позволить Тбилиси взять на себя инициативу в формировании отношений с обоими конфликтными регионами, в частности, с Абхазией, проявляющей большую активность в налаживании связей, чем Южная Осетия. Суть предлагаемой новой политики будет заключаться в проактивном выявлении областей, в которых Грузия могла бы сотрудничать как с Россией, так и с отделившимися регионами. Действительно, нормализация – которая до сих пор исключала обсуждение связанных с конфликтами вопросов – могла бы распространиться и на обсуждение отношений Грузии с этими образованиями. Сторонниками такого подхода являются как члены «Грузинской мечты», которые опасаются за будущее нормализации, в отсутствие усилий по ее оживлению, так и активисты оппозиции, которые полагают, что большее давление на Россию может сработать против Грузии.

Предлагаемая новая политика отражает попытку извлечения уроков из прошлых неудач. Одна из причин, по которой «Грузинской мечте» не удалось сохранить успешный диалог по вопросам безопасности с Москвой, по словам бывшего высокопоставленного чиновника, заключается в том, что она стремилась к «чему-то большему».⁶⁸ Вместо этого Грузия получила монотонные и бесплодные обсуждения знакомых тем в женевском формате.⁶⁹ Как упоминалось выше, гарантии, которых Грузия ждет от России – доступ для Миссии наблюдателей ЕС и обязательство о неприменении силы – не кажутся Москве привлекательными, а Тбилиси мало что может предложить в качестве стимула. «Если Грузия предложит для обсуждения только эти две темы, встреча будет очень короткой», – сказал «Международной кризисной группе» российский аналитик, имеющий контакты в Кремле.⁷⁰

Таким образом, к возможности обсуждения конфликтов в рамках существующего диалога по нормализации, Москва и Тбилиси могли бы добавить вопрос о «бордеризации» в качестве общей темы в повестку дня женевских переговоров. Это не исключает форматов МПРИ, которые сохраняются для обсуждения конкретных инцидентов. Но «бордеризация» будет рассматриваться как более широкая проблема, затрагивающая Россию и Грузию, а также отколовшиеся регионы.

Вопрос в том, подойдет ли такой подход Москве. В то время как Тбилиси хочет привлечь Москву к ответственности, последняя неискренне настаивает на том, что у Тбилиси конфликт только с де-факто республиками. Никто не

⁶⁸ Интервью «Международной кризисной группы» с бывшим должностным лицом, Тбилиси, август 2020 г.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиком, Москва, март 2020 года.

оспаривает того факта, что российские солдаты находятся в Южной Осетии и Абхазии для проведения «мероприятий по обустройству границы».⁷¹ Направленные туда в соответствии с договорами Москвы с де-факто властями, они, даже больше, чем их де-факто коллеги, останавливают жителей деревень, которые стараются обойти недавно построенные заграждения, чтобы добраться до полей и рынков, на протяжении десятилетий обеспечивавших их средствами к существованию.⁷² Российские военные на действительной службе укрепляют заставы колючей проволокой и сторожевыми башнями и все равно пор не могут предотвратить перемещение людей, которое является критически важным для оказавшихся разделенными деревень. «В какой-то момент они просто начнут строить стены», – предупредил один российский эксперт, имеющий хорошие связи с официальными источниками.⁷³

«Бордеризация» может иметь определенные негативные последствия и для России. В случае эскалации как Грузия, так и западные государства, скорее всего, возложат ответственность за нее на Россию, которая столкнется с дополнительным осуждением, что приведет к дальнейшему ухудшению российско-западных отношений. Беседовавшие с «Международной кризисной группой» российские официальные лица сказали, что они осознают эту опасность.⁷⁴

Если стороны согласятся поставить на повестку дня вопрос о «бордеризации», они могли бы с пользой для дела сосредоточиться на предложении, выдвинутом Женевскими посредниками в декабре 2019 года, в котором рекомендуется создать ряд демилитаризованных зон вдоль югоосетинской разделительной линии.⁷⁵ Тбилиси, Москва и Цхинвали могли бы отвести свои войска, пограничников и полицию и установить особый режим в тех местах, где они «соглашаются не соглашаться» по поводу точного местопрохождения разделительной линии. Идея остается в силе, хотя ее технические положения и детали еще предстоит уточнять.

Продолжение и расширение процесса нормализации, тем временем, также улучшило бы перспективы торговых переговоров между Тбилиси и де-факто властями Абхазии. В условиях, когда Кремль вынужден нести больше расходов дома, начавшаяся в 2014 году тенденция к сокращению инвестиций в Абхазию и Южную Осетию, скорее всего, сохранится.⁷⁶ Хотя в настоящее время Южная Осетия не заинтересована в торговле с Тбилиси, такие связи могли бы дать хороший импульс экономике Абхазии, потенциально облегчив бремя для Моск-

⁷¹ «Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях по охране государственной границы Республики Абхазия», и «Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях по охране государственной границы Республики Южная Осетия», официальный сайт Президента России, 30 апреля 2009 г. (на русском языке).

⁷² Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками и официальными лицами, Москва и Тбилиси, март и август 2020 года.

⁷³ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиком, Москва, март 2020 года.

⁷⁴ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, Москва, март 2020 года.

⁷⁵ Интервью «Международной кризисной группы» с дипломатом и официальными лицами, Тбилиси, февраль, июль и август 2020 года.

⁷⁶ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками, Москва, март и сентябрь 2020 года.

вы. Если бы Россия могла пойти на это, не меняя общей позиции по вопросу о независимости де-факто государств, она могла бы извлечь для себя финансовую выгоду, без большой потери политических очков.⁷⁷

Грузия вполне может проявить здесь гибкость: в 2018 году она предложила нечто похожее в своем плане «Шаг к лучшему будущему», который мог привести к облегчению торговли и признанию университетских дипломов, выдаваемых де-факто властями. В то время Сухуми отреагировал на план отрицательно, так как он предлагал слишком мало отколовшемуся региону. Сегодня, когда новое абхазское правительство более восприимчиво к связям с Грузией, некоторые элементы этого плана могут стать отправной точкой для новых переговоров с де-факто властями.⁷⁸ Расширение контактов с Абхазией могло бы усилить рычаги влияния Тбилиси на другие вопросы, включая основные задачи правительства: добиться снятия ограничений на передвижение через разделительную линию и улучшить положение проживающих в Абхазии этнических грузин.

Для того, чтобы какая-либо из этих идей стала реальностью, Тбилиси и Москве нужно чаще общаться и быть готовыми к обсуждению этих вопросов. Один российский дипломат подсчитал, что, несмотря на все существующие форматы, грузинские и российские официальные лица проводят в переговорах друг с другом всего два дня в году. «Разве можно генерировать свежие идеи, когда мы по сути не разговариваем друг с другом?» – заметил дипломат.⁷⁹ Российские официальные лица, как правило, предлагают встречи по темам, имеющим лишь косвенное отношение к Абхазии и Южной Осетии: экология, гуманитарное сотрудничество и культурный обмен, в соответствии с изначально задуманной концепцией нормализации.⁸⁰ Это не значит, что отколовшиеся регионы невозможно включить в повестку дня, но их включение потребует осознанного политического решения. Как сказал «Международной кризисной группе» один российский чиновник, «не надо ожидать, что чиновники быстро и по собственной инициативе отклонятся от неизменной политической линии, без указаний сверху».⁸¹

Москва просигнализировала, что не хочет терять нормализацию. Даже объявив о введении в 2019 году эмбарго на воздушное сообщение, МИД России подчеркнул свое желание поддерживать прямые контакты с Тбилиси.⁸² Тот факт, что Григорий Карасин, ныне сенатор, остался переговорщиком после ухода из МИДа, также свидетельствует о желании Москвы продолжать диалог.

⁷⁷ Интервью «Международной кризисной группы» с официальными лицами, Москва, март 2020 года.

⁷⁸ См. доклад «Международной кризисной группы», *Абхазия и Южная Осетия: пора говорить о торговле*, *op. cit.*

⁷⁹ Интервью «Международной кризисной группы» с официальным лицом, Москва, март 2020 года.

⁸⁰ Интервью «Международной кризисной группы» с официальным лицом, Тбилиси, сентябрь 2020 года.

⁸¹ Интервью «Международной кризисной группы» с официальным лицом, Москва, март 2020 года.

⁸² «Ответ государственного секретаря – заместителя министра иностранных дел России Григория Карасина РИА Новости», официальный сайт МИД России, 20 июня 2019 года.

«Если бы русские хотели, они бы закончили процесс, у них было достаточно подходящих отговорок», – сказал высокопоставленный грузинский чиновник.⁸³

У Москвы никогда не было ожиданий, что нормализация приведет к изменению фундаментальных позиций Тбилиси по Абхазии или Южной Осетии или к гармонизации грузинской внешней политики с российской.⁸⁴ Наоборот, нормализация, помимо приносимых ею прямых выгод и позитивной роли в стабилизации, позволяет Москве указывать на соседнюю страну, которая, несмотря на войну и территориальные споры, согласилась поддерживать с ней отношения. Для Москвы пример Грузии особенно полезен на фоне ее враждебных отношений с Киевом: он позволяет ей демонстрировать украинцам, Западу и всему миру, что возможна и другая модель отношений.⁸⁵ Значит ли это, что Москва будет готова адаптировать и расширять формат процесса нормализации? Ответ не ясен, но у Москвы есть веские основания пойти на это. Подобно ситуации восемь лет назад, когда Тбилиси запустил этот диалог, новому правительству Грузии, как только оно будет сформировано, следует обратиться к Москве, чтобы выяснить, настало ли время для обновления формата нормализации – и честного разговора о «бордеризации» в Женеве.

VI. Заключение

На плечи тех, кто придет к власти в Грузии после октябрьских выборов, ляжет ответственность за обеспечение безопасности и процветание страны. Нормализация, хотя и далекая от совершенства, с 2012 года способствует и тому, и другому. Без нее ситуация и в Грузии, и в России была бы хуже. Но продолжение политики нормализации возможно только при условии, если она будет адаптирована, чтобы позволить Тбилиси и Москве откровенно обсуждать тематику конфликтных регионов, а в повестку дня женевского процесса, в рамках которого обсуждаются вопросы безопасности, будет включена растущая проблема «бордеризации». Такое расширение обоих диалогов улучшит ситуацию с безопасностью, позволит России и Грузии продолжать двустороннюю торговлю и приблизит перспективы обменов между Грузией и Абхазией, на благо всех сторон.

Тбилиси/Москва/Брюссель, 27 октября 2020 года

⁸³ Интервью «Международной кризисной группы» с официальным лицом, Тбилиси, сентябрь 2020 года.

⁸⁴ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками, Москва, март 2020 года.

⁸⁵ Интервью «Международной кризисной группы» с аналитиками, Москва, март и сентябрь 2020 года.

Приложение А: Карта Грузии с ее отколовшимися регионами
Абхазией и Южной Осетией





International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 235, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.