

**Институт международных исследований  
МГИМО (У) МИД России**



**Центр проблем Кавказа и  
региональной безопасности**

# **АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ**

**выпуск 3(27)  
июнь 2011**

## **Проблемы безопасности на Южном Кавказе: российско-грузинские отношения и перспективы долгосрочного урегулирования грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов**

Самуэль Чарап, Кори Вельт  
План первоочередных шагов по преодолению  
последствий грузинских конфликтов

Николай Силаев  
Российско-грузинское примирение:  
конструктивный скепсис

Москва  
МГИМО – Университет  
2011

## Содержание

А.А. Орлов. От редактора .....	3
Самуэль Чарап, Кори Вельт. План первоочередных шагов по преодолению последствий грузинских конфликтов .....	5
Н.Ю. Силаев. Российско-грузинское примирение: конструктивный скепсис .....	27

## От редактора

Международный кризис августа 2008 года показал, насколько взрывоопасными могут быть застарелые этнополитические конфликты и сколь масштабные противоречия может вызвать попытка их форсированного силового разрешения. Ценой этой попытки стали самое опасное в новейшей истории столкновение России и стран НАТО во главе с США, крах остатков доверия между Грузией и ее бывшими автономиями — Абхазией и Южной Осетией. И, конечно, человеческие жизни.

Августовский кризис нес в себе и отрезвляющий урок. В этом смысле российско-американская «перезагрузка» стала его плодом. Отношения между Россией и Соединенными Штатами развиваются на данном этапе, хотя и не без проблем, но в целом в позитивном ключе. Но необходимо отдавать себе отчет в том, что этот позитив во многом основан на вытеснении за рамки актуальной двусторонней повестки тех тем, которые потенциально могли бы быть конфликтными. И одна из наиболее существенных из этих тем — Грузия.

По заявлению президента США Барака Обамы, перезагрузка состоялась, и теперь необходимо думать о содержательном наполнении новых российско-американских отношений. Это значит, что нам предстоит уже в ближайшее время искать подходы и форматы к обсуждению «необсуждаемого», способы «разминировать» те международные проблемы, которые могут быть использованы для срыва позитивного российско-американского диалога. Доклад Самуэля Чарапа и Кори Вельта представляется шагом к разработке таких подходов, и в этом его главная ценность.

Столь же значимо и региональное измерение проблемы. Накануне военного столкновения «доавгустовские» форматы урегулирования грузино-югоосетинского и грузино-абхазского конфликтов подвергались активной критике с разных сторон. Власти Грузии требовали от России, в известном смысле взявшей на себя роль посредника, принудить Абхазию и Южную Осетию к возвращению под юрисдикцию Тбилиси. Обе эти республики, в свою очередь, настаивали на скорейшем признании их независимости. Представители ЕС жаловались на «неопределенность» в зонах конфликтов. Однако опыт показал, что с точки зрения интересов всех вовлеченных сторон сломанные в августе 2008 года форматы урегулирования конфликтов Грузии с ее бывшими автономиями, пусть и несовершенные, были наиболее приемлемым решением в складывавшихся обстоятельствах. В этой связи подчеркнем, что на данном этапе перспективы восстановления юрисдикции Тбилиси над всей территорией бывшей Грузинской ССР практически равны нулю.

В рамках «доавгустовских» форматов урегулирования конфликтов существовали механизмы решения гуманитарных вопросов. Напомним, например, что возвращение этнических грузин в Гальский район Абхазии произошло благодаря этим форматам. Теперь же механизмы недопущения вооруженных инцидентов, обеспечения прав и интересов приграничного населения и беженцев потребуются создавать заново, причем в куда менее благоприятной политической обстановке. Самуэль Чарап и Кори Вельт предприняли попытку, естественно, с «американского угла», сформулировать комплексный подход к этой проблеме. Такая работа должна, безусловно, приветствоваться. Тем более что по гуманитарным вопросам в принципе возможно достижение столь дефицитного в грузинской теме согласия международных игроков.

Диалог по проблемам взаимоотношений Грузии, Абхазии и Южной Осетии затрудняется тем, что в рамках этой темы нет вполне нейтральных сторон. Налицо глубокое

недоверие между Москвой и Тбилиси, Тбилиси и Цхинвалом, Тбилиси и Сухумом. Но существует еще и недоверие между Россией и Соединенными Штатами, создавшееся в эпоху Джорджа Буша-младшего и до сих пор не преодоленное. Сколь бы ни был ценен для американской стороны принцип «свободы союзов», непросто будет уйти от широкого обсуждения путей обеспечения безопасности на Южном Кавказе и в Черноморском регионе. Августовский кризис показал, что простое расширение НАТО не может служить универсальным ответом на все многообразие вызовов в этой сфере. Скорее наоборот: приход НАТО на Кавказ только усилил бы недоверие в России к США и Западу в целом, заставил бы вновь и вновь задаваться вопросом, каковы их реальные планы в этом регионе. Нужна, как представляется, предметная дискуссия об альтернативных механизмах безопасности на Южном Кавказе с участием всех заинтересованных сторон, причем наряду с Россией к ней было бы полезно подключить и ОДКБ.

А.А. ОРЛОВ,  
Директор Института  
международных исследований  
МГИМО (У) МИД России

Самуэль Чарап,  
Директор по России и Евразии в Центре за американский прогресс  
Кори Вельт<sup>1</sup>

Заместитель директора Института европейских, российских и евразийских исследований  
Школы Элиотта по международным отношениям в университете Джорджа Вашингтона

## **План первоочередных шагов по преодолению последствий грузинских конфликтов**

### **Возможности прогресса**

Со времен августовской войны 2008 года сформировались два принципиально разных подхода к грузинским конфликтам. (Речь идет о трёх взаимосвязанных конфликтах: грузино-российский, грузино-югоосетинский и грузино-абхазский.) Первого придерживаются Грузия, США, страны Европейского Союза и большинство других членов международного сообщества. Сторонники второго подхода – Россия, Абхазия и Южная Осетия, а также Науру, Венесуэла и Никарагуа. Взгляды представителей этих групп на статус Абхазии и Южной Осетии, границы Грузии и суть договора о прекращении огня (особенно его соблюдения Россией) диаметрально противоположны и вряд ли претерпят изменения в среднесрочной перспективе, также маловероятно, что изменится и состав этих групп.

Первая группа стран видит Абхазию и Южную Осетию в международных границах Грузии. Они также утверждают, что Россия как государство, подписавшее соглашение о прекращении огня, обязана вывести свои войска на довоенные позиции, сократить их численность до первоначальной и обеспечить беспрепятственный доступ гуманитарной помощи и гуманитарных миссий в Абхазию и Южную Осетию (независимо от их статуса). Соответственно, они рассматривают пребывание российских войск в Абхазии и Южной Осетии как незаконное в отсутствие согласия государства (Грузии) на размещение иностранных воинских контингентов на его территории.

Грузинское правительство идет еще дальше как в формулировке своей правовой позиции, так и в политической риторике, называя любое военное присутствие России в Абхазии и Южной Осетии неприемлемым. Однако грузинские официальные лица дают понять, что готовы согласиться с временным присутствием российских военных в названных регионах, если подобная позиция поможет запустить процесс урегулирования.

Сторонники второго подхода рассматривают Абхазию и Южную Осетию в качестве независимых стран и настаивают на том, что международные границы Грузии

---

<sup>1</sup> Благодарим за помощь с переводом Михаила Троицкого, Юлию Никитину, и Фонд Эберта (Германия). Данный текст переработан из более обширного доклада авторов по политике Соединенных Штатов в отношении грузинских конфликтов, опубликованного Центром за американский прогресс в феврале 2011 г. (английский текст доступен по интернет-адресу <http://www.ampr.gs/georgiaconflicts>). Доклад основан на интервью, проведенных авторами в Москве и в разных частях Грузии в ходе исследовательской поездки в декабре 2010 г. В столицах двух стран собеседниками двух стран были правительственные чиновники и их советники, независимые эксперты, сотрудники посольств США. В Тбилиси авторы также встречались с парламентариями, представителями международных негосударственных организаций и главой Миссии по наблюдению ЕС. Авторы посетили контролируемые грузинскими властями территории, прилегающие к конфликтным линиям, провели встречи в офисах МНЕС в Зугдиди и Гори, беседовали с представителями местных властей и жителей, включая лиц, перемещенных в результате конфликтов.

проходят по конфликтным линиям – административным границам бывших Абхазской АССР и Юго-Осетинской АО.

Установленное соглашение о прекращении огня российские официальные лица комментируют следующим образом. Во-первых, они выражают свое несогласие с изменениями в тексте соглашения, которые были внесены по требованию президента Грузии Михаила Саакашвили. По утверждению российской стороны, Саакашвили изъял часть документа, в которой речь шла о международном обсуждении статуса Абхазии и Южной Осетии, что подтолкнуло Россию к признанию этих двух субъектов. Аналогичным образом, по мнению России, была удалена вводная часть, где указывалось, что действия по прекращению огня, определенные Соглашением, должны были быть предприняты «соответствующими сторонами». Москва трактовала этот текст как подтверждение того, что Россия никогда не соглашалась на роль стороны в конфликте. Во-вторых, Россия и ее союзники утверждают, что полностью выполнили соглашение. По их мнению, военные силы, участвовавшие в конфликте, на самом деле были выведены, но затем их заменили новыми. Они также заявляют, что документ был подписан в ситуации, когда «независимых государств» Абхазии и Южной Осетии, имеющих теперь договоры с Москвой о размещении российских воинских контингентов, еще не было на карте. Такая ситуация, заявляют они, более не существует.<sup>2</sup>

Сразу после признания российским правительством независимости Абхазии и Южной Осетии Москва стала призывать к аналогичному шагу и другие страны. Грузинское правительство предприняло ответные меры. Тбилиси принял закон “об оккупированных территориях”, который был нацелен, в частности, на то, чтобы разубедить другие страны в целесообразности признания Абхазии и Южной Осетии.

Грузия попыталась также заручиться гарантиями того, что ее нынешние партнеры и друзья не изменят свою позицию. Правительство США обеспечивало Грузии твердую дипломатическую поддержку. Вашингтон публично подтвердил свой отказ от признания Абхазии и Южной Осетии и призвал своих партнеров сделать то же самое. Одновременно США дали понять, что те государства, которые пойдут на признание, могут потерять расположение Вашингтона.

Россия не достигла поставленных целей. Она не смогла убедить даже своих военных союзников последовать ее примеру. Разные источники утверждают, что к 2011 году Россия перестала прилагать дипломатические усилия к расширению круга стран, готовых признать Абхазию и Южную Осетию.

Дипломатические затруднения России одновременно с усилением уверенности Грузии в том, что требования Москвы остаются невыполненными, создают возможности для продвижения процесса взаимовыгодного урегулирования. Грузия, в месте с США и ЕС, конечно предпочли бы, чтобы Россия и ее партнеры в вопросе признания Абхазии и Южной Осетии изменили свою позицию. Однако ожидать такого изменения в краткосрочной перспективе вряд ли имеет смысл. Вместе с тем, маловероятно, что число международных субъектов, разделяющих мнение России, увеличится в ближайшем будущем.

Сегодня все стороны урегулирования постепенно приходят к пониманию необходимости пойти на конструктивные шаги. Многие в Москве пришли к выводу, что сегодня

<sup>2</sup> Интервью с Министром иностранных дел России Сергеем Лавровым в газете «Коммерсант» – 2010. – 11 июня // <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1385578>.

нышнее положение создает для России немало проблем. Эту точку зрения разделяют даже те, кто считает августовскую интервенцию 2008 года оправданной. Некоторые из этих наблюдателей признают, что в сложившейся ситуации России стало труднее добиваться своих целей на международной арене. Статус-кво также является камнем преткновения в двусторонних отношениях России с США, Евросоюзом и странами – членами ЕС. Конфликты вокруг Грузии создают помехи для проведения российской политики по реформированию ОБСЕ (на недавнем саммите этой организации подписание заключительного документа едва не сорвалось из-за дебатов о конфликтах в Грузии). События августа 2008 года также повлияли и на восприятие российских предложений о выработке нового договора о европейской безопасности. В конечном итоге любое обращение к теме российско-грузинских отношений на различных многосторонних форумах и двусторонних переговорах начинает раздражать Россию и усиливает сложившееся в Москве чувство усталости от попыток Грузии бросить тень на репутацию России.

Даже те из россиян, кого не особенно заботят описанные международно-политические и имиджевые последствия для России, обеспокоены тем, что проекты послевоенного восстановления превратили Южную Осетию в «черную дыру», в которой исчезают средства российского бюджета, несмотря на многочисленные переговоры на высоком уровне, делегирование граждан России в органы власти Южной Осетии, указы о запрете посредников в проектах восстановления и другие меры бюджетного надзора. Проводится ряд расследований и аудиторских проверок как российских, так и югоосетинских компаний (государственных и частных), обвиняемых в хищении миллионов рублей, выделенных Москвой на реконструкцию.<sup>3</sup>

Более того, абхазская элита начинает конфликтовать с Москвой. Исторически абхазы никогда не испытывали особой любви к России. В XIX веке более половины абхазского населения подверглось гонениям со стороны войск Российской империи. Нынешнее абхазское руководство надеялось обрести после августа 2008 года подлинную государственную независимость, а не экономическую и политическую зависимость от России.

Поводом для недавних разногласий стал вопрос восстановления в имущественных правах российских граждан, собственность которых, по их утверждению, была конфискована абхазскими властями. Группа этих людей даже инициировала иск против Министерства иностранных дел России за неспособность последнего защитить их имущественные права. После отказа суда принять дело к рассмотрению группа подала апелляцию, угрожая передать дело в Европейский суд по правам человека, если российская правовая система не обеспечит им справедливой защиты.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Денис Малков и Мария Цветкова. Помощь отфильтруют / «Ведомости» – 2009. – 9 Марта // <http://www.vedomosti.ru/newspress/article/2009/03/27/188287>. Генпрокуратура нашла нарушения в работе Минрегиона РФ по восстановлению Южной Осетии / «Регнум» – 2010. – 19 августа // <http://www.regnum.ru/news/1316519.html>. Николай Патрушев проверяет ход восстановления Южной Осетии / «Регнум» – 2010. – 1 сентября // <http://www.regnum.ru/news/1321124.html>. Генпрокуратура РФ следит за расходом денег на восстановление Южной Осетии / «Регнум» – 2010. – 16 сентября // <http://www.regnum.ru/news/1326142.html>. Перевозкина М. Кокойты против «челябинских» / «Московский Комсомолец» – 2010. – 18 мая // <http://www.mk.ru/politics/article/2010/05/18/491603-kokoityi-protiv-quotchelyabinskihquot.html>. Прокуратуры Южной Осетии и РФ назвали фирмы, ворующие деньги на восстановление / «Регнум» – 2010. – 27 сентября // <http://www.regnum.ru/news/1329421.html>.

<sup>4</sup> Георгий Ломсадзе. Российские домовладельцы воюют с Российским Государством из-за абхазской собственности – Eurasianet.org – 2010. – 17 сентября // <http://www.eurasianet.org/node/61957>. также см.: Владимир Ворсобин. Первые плоды независимости: Абхазы забирают квартиры у русских / «Комсомольская Правда» – 2010. – 7 сентября // <http://kp.ru/print/article/24553/729388>.

Представитель России в Абхазии был вынужден вступить в полемику с местными средствами массовой информации, одно из которых настаивало на том, что Россия экспортирует в Абхазию свои внутренние проблемы, включая, например, коррупцию.<sup>5</sup>

Все эти сложности стимулируют Москву к изменению статус-кво и подталкивают абхазские власти к тому, чтобы обратиться к другим внешним акторам, включая даже Грузию, в попытке создать противовес безраздельному влиянию России на Абхазию.

В то же время власти Южной Осетии и Абхазии понимают, что военное присутствие России усиливает их позиции в процессе урегулирования, поскольку исключает возможность нападения со стороны Грузии.

Тбилиси тоже меняет свой тон. Грузинское правительство разработало и приняло в 2010 году официальную стратегию мирного взаимодействия с Абхазией и Южной Осетией.<sup>6</sup> Она включает в себя широкий спектр инициатив и должна быть реализована вопреки разногласиям по поводу статуса Абхазии и Южной Осетии и военного присутствия в них России. 23 ноября 2010 года президент Саакашвили заявил, что «Грузия никогда не использует силу для восстановления своей территориальной целостности и суверенитета».<sup>7</sup> Он сделал и ряд других заявлений, указывающих на его готовность к диалогу с Россией. «Если Россия проявит добрую волю и выразит готовность начать переговоры, Грузия к ним готова в любой момент и на любом уровне».<sup>8</sup>

Война и продолжающееся военное присутствие России развеяло любые возможные заблуждения Грузии по поводу возвращения Абхазии и Южной Осетии силовым путем. После резкого снижения показателей общественной поддержки Саакашвили и его партии «Единое национальное движение» (ЕНД) в конце 2008-го и в 2009-м годах, их рейтинги заметно укрепились в последнее время. ЕНД утвердилось как ведущая политическая партия Грузии, обладающая большинством в парламенте и уверенно превосходящая соперников в опросах общественного мнения.<sup>9</sup>

Кроме того, в интервью авторам грузинские официальные лица утверждают, что российские военные более не намереваются в скором времени снова пересечь линии конфликта, даже несмотря на ряд заявлений России по поводу дополнительного развертывания воинских контингентов в Абхазии и Южной Осетии.

У России и Грузии со временем ослабло взаимное и зачастую иррациональное чувство вражды, обострившееся после августовской войны 2008 года. К примеру, по словам грузинских официальных лиц, российские неправительственные эксперты, сотрудники, работающие в интересах Администрации президента России, посетили Грузию в 2010 году для консультаций с грузинским Министерством внутренних дел по поводу опыта успешного реформирования грузинской правоохранительной системы. Реформа полиции в Грузии получила широкое (и зачастую одобрительное) освещение в российских СМИ, включая некоторые

<sup>5</sup> Абхазский журналист Ахра Смыр, 21 ноября 2010 года // <http://akhrensky.livejournal.com/75451.html>.

<sup>6</sup> Правительство Грузии, Государственная Стратегия в отношении оккупированных территорий: Вовлечение путем сотрудничества // [http://www.smr.gov.ge/uploads/file/strategy\\_ru.pdf](http://www.smr.gov.ge/uploads/file/strategy_ru.pdf).

<sup>7</sup> «Речь Президента Грузии перед Членами Европейского Парламента» — 2010. — 23 ноября // [http://www.president.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=228&info\\_id=5857](http://www.president.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=228&info_id=5857).

<sup>8</sup> Георгий Двали. Грузия готова поменяться шпионами с монстром / «Коммерсант» — 2010. — 11 ноября // <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1536453>.

<sup>9</sup> Данные опроса Greenberg Quinlan Rosner, представленного авторам.



государственные.<sup>10</sup> Так, практически целый номер одного из российских журналов для автолюбителей был посвящен успешной реформе грузинской госавтоинспекции, хорошо налаженной системе пересечения границ Грузии, отсутствию коррупции в дорожной полиции и эффективности процедуры выдачи водительских прав.<sup>11</sup> В статье есть иллюстрированная колонка под заглавием «Как я получил грузинские права», в которой автор пишет, сколь приятно было обнаружить, что в процессе сдачи экзамена в грузинском ГАИ не нужно давать взятки.<sup>12</sup>

### **Трансграничное население**

Конкретные обстоятельства грузинских конфликтов создают дополнительные сложности в его разрешении. Повысить эффективность процесса урегулирования можно, нацелив этот процесс на обеспечение безопасности людей, которых можно условно обозначить как «трансграничное население».

Не все конфликтные зоны имеют трансграничное население. Например, в корейской демилитаризованной зоне только одна деревня существует по обе стороны от демаркационной линии. С северной стороны эта деревня практически обезлюдела, а около двухсот ее жителей к югу от демаркационной линии не имеют ни возможностей, ни стимулов близко подойти к ней.

В отличие от ситуации на Корейском полуострове, территории вдоль абхазской и югоосетинской конфликтных линий являются местом проживания трех различных групп населения, которые регулярно пересекают эти линии.

В первую группу входят преимущественно этнические грузины, проживающие в Гальском районе Абхазии. Их численность достигает по меньшей мере 40 тыс. человек. Они существенно зависят от экономических и социальных связей с соседними областями Мингрелии, особенно в сезон сбора урожая. Многие из бывших жителей Гали переехали на постоянное жительство в Мингрелию, но сохраняют близкие связи с семьями в Гали.

Вторая группа трансграничного населения состоит в основном из примерно 7 тыс. жителей и насильственно переселенных лиц из Ахалгори – района, контролируемого властями Южной Осетии, но отделенного от остальной ее территории горной цепью, которая была практически непроходимой, пока в конце 2010 года российские военные не построили туда дорогу. Населенный в основном этническими грузинами Ахалгори до августа 2008 года управлялся из Тбилиси и жил по грузинским законам, хотя в советские времена он формально являлся частью югоосетинской автономии. По состоянию на начало 2011 года, большинство жителей Ахалгори проживают в лагерях для перемещенных лиц за пределами района, однако многие время от времени возвращаются в свои дома проверить свое имущество.

<sup>10</sup> Грузинский опыт реформы МВД / «РИА-Новости» – 2010. – 22 сентября // <http://www.rian.ru/investigation/20100922/278068474.html>. Интервью с Ваном Мерабишвили. – РИА Новости – 2010. – 6 октября // <http://rian.ru/interview/20101006/282841663.html>. Рен-ТВ, программа «Недели» – 2010. – 15 мая // <http://www.youtube.com/watch?v=xMV1AjNR0mQ>. Рен-ТВ, программа «Репортерские истории» – 2010. – 5 декабря // <http://www.youtube.com/watch?v=KzWjFjZ-ks>.

<sup>11</sup> «Авторевю» – 2010. – № 21 // [http://www.autoreview.ru/\\_archive/section/detail.php?SECTION\\_ID=2217&ELEMENTID=74631&PAGEN\\_1=2](http://www.autoreview.ru/_archive/section/detail.php?SECTION_ID=2217&ELEMENTID=74631&PAGEN_1=2).

<sup>12</sup> Михаил Подорожанский. Как я получил грузинские права / «Авторевю» – 2010. – № 21. // [http://www.autoreview.ru/\\_archive/section/detail.php?SECTION\\_ID=2217&ELEMENT\\_ID=74759](http://www.autoreview.ru/_archive/section/detail.php?SECTION_ID=2217&ELEMENT_ID=74759).

Наконец, третьей группой трансграничного населения являются жители деревень и сельских поселений, примыкающих к югоосетинской конфликтной линии с обеих сторон. Эти люди часто пересекают конфликтные линии по каждодневным делам. Они пользуются более чем тридцатью дорогами и тропами, но перейти через эту конфликтную линию на южной ее части можно практически в любом месте.

### **Возможные достижения в краткосрочной перспективе**

Как было отмечено выше, стороны грузинского конфликта расходятся в понимании принципиальных вопросов: от расположения грузинских границ и статуса Абхазии и Южной Осетии до условий Соглашения Медведева – Саркози о прекращении огня, законности военного присутствия России и даже определения «сторон конфликта». По этой причине интересы сторон относительно многих аспектов конфликта значительно расходятся.

Тем не менее, судя по их публичным заявлениям, все стороны имеют, по крайней мере, один общий интерес — избежать возобновления войны в регионе. Несомненно, новый вооруженный конфликт привел бы к непредсказуемым последствиям как на местном, так и международном уровнях. Создание эффективных механизмов по предотвращению конфликта должно, таким образом, стать одним из главных приоритетов для всех сторон.

Сторонам было бы целесообразно принять план неотложных мер, направленных на предотвращение конфликта и укрепление доверия, — цели, которая отражает интересы всех сторон. Подобный план должен быть составлен таким образом, что его осуществление не требовало бы пересмотра любой из сторон своих принципиальных позиций по вопросам, которые их разделяют.

Предлагаемый план имеет три взаимосвязанных компонента:

- Обязательство России о неприменении силы против Грузии.
- Двусторонние соглашения между правительством Грузии и властями Абхазии и Южной Осетии, направленные на решение гуманитарных проблем и поддержание общественной безопасности.
- Изменение тех аспектов политики Грузии и России, которые препятствуют прогрессу.

Рассмотрим каждый элемент подробнее.

### **Неприменение силы российской стороной**

В ответ на ноябрьское (2010) заявление президента Саакашвили о неприменении силы против Абхазии и Южной Осетии России было бы целесообразно сделать встречное заявление аналогичного характера. Это дало бы возможность убедить все стороны, что Россия не собирается вновь применять силу против Грузии. Россия могла бы выступить с подобным заявлением, не меняя своей позиции по статусу Южной Осетии и Абхазии и границам Грузии. России также не потребовалось бы в этом случае признавать себя стороной конфликта.

Россия могла бы подтвердить свои уже существующие обязательства не применять силу против других государств. Москва много раз уже выступала с подобными гарантиями, например в Парижской хартии для Новой Европы 1990 года, участниками которой являются как Россия, так и Грузия. В Хартии, в частности, было заявлено: «В

соответствии с нашими обязательствами по Уставу ООН и обязательствами по хельсинкскому Заключительному акту СБСЕ мы возобновляем наши заверения в том, что будем воздерживаться от применения силы или угрозы силой против территориальной целостности или политической независимости какого-либо государства». <sup>13</sup> Грузинское правительство скорее всего не будет удовлетворено такой формулировкой, однако ему придется признать, что такое заявление уже свидетельствует о прогрессе.

В свою очередь, Россия могла изменить состав военной техники, развернутой Москвой в Южной Осетии. Наиболее дестабилизирующим ситуацию можно назвать развертывание российских ракетных систем «Смерч» и «Точка-У», в радиус действия которых попадают окрестности Тбилиси.

Грузинские официальные лица подчеркивают также, что угроза для Грузии исходит от наращивания Россией в Южной Осетии таких контингентов и вооружений, которые могут быть использованы только для быстрого наступления на Грузию.

Россия может уменьшить число мобильных единиц военной техники, танков и водителей, размещенных на передовых позициях в Южной Осетии или, по крайней мере, переместить их на главную базу в Джаве, не снижая обороноспособности Южной Осетии. В будущем Москве стоило бы рассмотреть возможность замещения дислоцированных там боевых частей небоевым личным составом.

Размещение дальнобойной артиллерии в Южной Осетии лишь усиливает состояние угрозы у Грузии, но вряд ли укрепляет безопасность Южной Осетии. Увеличение прозрачности относительно вооружений, развернутых Россией в Южной Осетии, в любом случае станет важным шагом вперед.

### **Двусторонние соглашения**

Двусторонние соглашения о неприменении силы были бы излишними на данном этапе и с учетом их сомнительной эффективности (прежде им не удавалось предотвратить вспышки насилия). Существующие односторонние обязательства, взятые правительством Грузии, Абхазией и Южной Осетией, должны рассматриваться как достаточные предпосылки для прогресса, особенно с учетом того, что они были предложены Россией. Призывы со стороны Абхазии и Южной Осетии к заключению двусторонних соглашений о ненападении дают основание предполагать, что им нужен либо документ, воплощающий молчаливое признание их независимости, либо (имея в виду неприемлемость таких документов для Тбилиси) повод возложить на Грузию ответственность за отсутствие прогресса в урегулировании.

Но власти Абхазии и Южной Осетии могут быть заинтересованы в двусторонних соглашениях с Грузией, еще потому что подобные соглашения будут означать готовность Тбилиси признать Абхазию и Южную Осетию пусть и не в качестве независимых государств, но хотя бы в качестве легитимных партнеров по переговорам. В таком случае, смысл двусторонних соглашений по неприменению силы состоит не в тех обязательствах, которые войдут в эти соглашения, а в самом факте подписания Грузией этих соглашений.

Двусторонние соглашения в принципе возможны. Их легко построить таким образом, чтобы из них напрямую не вытекало признание независимости Абхазии и Южной

<sup>13</sup> Парижская хартия для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 г.) // <http://constitution.garant.ru/act/right/megdu-nar/2541028/>.

Осетии. Грузинское правительство не должно было бы возражать против подписания соглашений с органами власти своих автономий, каковыми Абхазия и Южная Осетия являлись бы при нормальных обстоятельствах. Грузинские официальные лица в разговоре с авторами настоящего доклада не исключали подписания подобных соглашений при определенных условиях. В официальной стратегии Грузии по взаимодействию с Южной Осетией и Абхазией подчеркивается необходимость общения с представителями абхазских и югоосетинских властей.

Тем не менее на пути к двусторонним соглашениям существуют определенные препятствия. В соответствии с грузинским законом «об оккупированных территориях», власти Южной Осетии и Абхазии рассматриваются как нелегитимные, а их действия — как не имеющие правовых последствий. При заключении двусторонних соглашений сторонам пришлось бы обойти этот момент.

Двусторонние соглашения Грузии с Южной Осетией являются особенно проблематичными. Причин тому много: враждебность после августовской войны 2008 года и обстрела Грузией Южной Осетии ночью 7 августа; этническая чистка после прекращения огня и уничтожение грузинских деревень; значительно более жесткие препятствия для взаимодействия по этой линии конфликта; распространенное в Грузии мнение о том, что Южная Осетия находится под более сильным контролем со стороны России, чем Абхазия; наконец, тот факт, что по грузинскому законодательству, Южная Осетия с декабря 1990 года не признавалась Тбилиси в качестве самоуправляющейся автономии.

Все перечисленные препятствия, однако, не являются непреодолимыми, и оба документа могут иметь схожие структуры и задачи. Не являясь соглашениями о неприменении силы, эти документы могут содержать ссылку на существующие односторонние обязательства неприменения силы. Соглашения могут воплощаться в двусторонних декларациях, подписанных официальными лицами на уровне ниже глав государств (возможно, премьер-министрами).

Конкретные задачи югоосетинской и абхазской деклараций будут отличаться. Для Абхазии документ должен быть сосредоточен на упрощении режима пересечения границы хотя бы для жителей Гальского района. В нем должна быть обозначена взаимная готовность развернуть международный гуманитарный мониторинг в Гали, не затрагивая проблему различий в толковании соглашения о прекращении огня и мандата Миссии наблюдателей Европейского Союза (МНЕС).

Для Южной Осетии документ будет сфокусирован в первую очередь (но не исключительно) на Ахалгори. Он должен включать в себя обязательство по дальнейшему упрощению режима пересечения границы жителями Ахалгори, создавая тем самым условия для окончательного возвращения населения в ущелье, а также для размещения там международных гуманитарных наблюдателей. В этом документе необходимо затронуть и другие трансграничные гуманитарные вопросы: отказ от задержания лиц, перешедших через границу в перечисленных населенных пунктах, совместное пользование водными ресурсами, а также взаимное предоставление медицинской помощи.

Для Абхазии и Южной Осетии такой документ станет подтверждением признания Грузией их как политических субъектов и фактических партнеров, вне зависимости от их статуса по грузинскому законодательству. Этими документами будет создан прецедент диалога на официальном уровне. Соглашения станут дополнительным аргументом для жителей Абхазии и Южной Осетии в пользу того, что Грузия искренне желает восстановить

мирный процесс урегулирования конфликтов и пойти на диалог с жителями Абхазии и Южной Осетии. И наконец, они дадут обеим сторонам возможность гарантировать соблюдение прав человека на территориях, находящихся под их контролем.

Для Грузии подобные документы станут еще одним свидетельством искренности и доброжелательности ее стратегии взаимодействия с Абхазией и Южной Осетией, а также практической основой для усиления диалога в будущем. Они также помогут улучшить условия проживания и безопасности жителей районов Гали и Ахалгори и заложат основу для решения более широкого круга вопросов относительно свободы передвижения и возвращения вынужденных переселенцев.

### **Потребности трансграничного населения в обеспечении безопасности**

Существующий режим пересечения границ в трех направлениях, являющихся местом проживания трансграничного населения, и местные административные процедуры в Гали и Ахалгори оставляют население уязвимым и незащищенным даже при ограниченной свободе передвижения. Для обоих районов взаимоотношения жителей с российской, абхазской и южноосетинской охраной на разделительных линиях конфликта несколько стабилизировались, но все еще остаются потенциально опасными из-за разгула насилия и произвола.

Доехать до моста Рухи через реку Ингури — основного пункта перехода из Мингрелии в Абхазию — сложно для многих жителей Гали. Большинство предпочитает переходить разделительную линию в других местах. Это незаконно, с точки зрения абхазских властей и российских пограничников; последним власти Абхазии и Южной Осетии передали полномочия по администрированию пропускных пунктов. Таким образом, лица, выбирающие альтернативные пути пересечения границы, подвергаются риску задержания, ареста, штрафов и поборов.

Местные власти, как сообщается, не предпринимают адекватных усилий для того, чтобы все жители Гали получили соответствующие пропуска, что ставит под удар безопасность населения. Местные жители говорят, что самое важное для них — получить возможность безопасного перехода через разделительную линию. Как сообщается, даже на единственном пропускном пункте не существует официальных таможенных правил, что дает почву для произвола со стороны абхазских таможенников. Было обещано открыть четыре дополнительных пропускных пункта, по два на юге и на севере от моста Рухи, но даты их открытия так и не были объявлены.

Единственный функционирующий пропускной пункт в Ахалгори находится у единственного входа в ущелье. Однако, по сообщениям, процедуры пересечения являются непрозрачными, как и в случае с мостом Рухи, но еще и произвольными и дорогостоящими. Грузинская сторона пока не опубликовала официальный список товаров, ввоз которых в ущелье ограничивается.

Наконец, жители деревень, прилегающих к разделительной линии конфликта в Южной Осетии, подвергаются постоянному риску задержания за попытку присмотреть за своим имуществом, полями и скотом. Многие из них также пребывают в страхе от учебных стрельб, которые проводятся в пределах слышимости по другую сторону конфликтной линии.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Интервью авторов с руководством офиса МНЕС в Гори — Гори — декабрь 2010 года.

Во всех трех местах случаи насилия вдоль линии конфликта продолжаются, хотя и реже, чем раньше. Происходят ограбления и кражи имущества, похищения людей, взрывы боеприпасов и подрывы на минах.

Столкновения с участием местного населения могут перерасти в более масштабное насилие и привести к вооруженной эскалации конфликта. В прошлом нападения на население в Гали приводили к обвинениям в провокациях в адрес Грузии со стороны властей Абхазии. Существуют опасения, что подобное может повториться и в Ахалгори. Грузия, со своей стороны, обвиняет власти Абхазии в преднамеренных актах насилия в Гали с целью запугивания местного населения. Грузинское правительство арестовало в декабре 2010 года по меньшей мере одного жителя Гали и разыскивало еще двоих, обвиняя их в сотрудничестве с пребывающим там российским офицером с целью проведения диверсий в Тбилиси.

Готовность сторон предоставить свободу передвижения через конфликтные линии ограниченным группам населения является похвальной, однако практическая реализация этого решения оставляет желать лучшего. Ситуация чревата инцидентами и конфликтами, которые могут получить неконтролируемое развитие. Произвольные ограничения на передвижение, непрозрачность взаимодействия между местным населением и властями, которым люди не доверяют, и трансграничная преступность могут привести, в свою очередь, к открытому применению силы или попыткам подрывной деятельности.<sup>15</sup>

Более того, жители остаются уязвимыми, даже если пересекают конфликтные линии без каких-либо инцидентов или оставаясь на «домашних» территориях. Они подвергаются преследованиям со стороны местных властей в Гали и Ахалгори, страдают от неопределенности своих имущественных прав и общей бедности. Жители обоих районов испытывают недоверие к местным властям, не рассчитывают, что последние обеспечат защиту даже их основных прав.<sup>16</sup> Жители Гали намеренно лишены и политических прав (власти отказывают им в праве голоса).<sup>17</sup> Одна из перемещенных лиц из Ахалгори рассказала авторам настоящего доклада, что власти изъяли ее квартиру на собственные нужды.

В домах города Ахалгори наблюдаются перебои с поставками газа, что делает перспективу возвращения перемещённых лиц в родные дома еще менее привлекательной. Подобный дефицит является результатом сложных корпоративных отношений в системе снабжения с привлечением частных компаний. Кроме того, грузинское правительство не проявило достаточной воли для решения этой проблемы.

Наконец, власти Южной Осетии прекратили водоснабжение грузинского населения в зоне, прилегающей к конфликтной линии. Изначально Южная Осетия говорила о намерении продавать воду Грузии, однако затем было выдвинуто требование обмена: Грузия должна была обеспечить Ахалгори газом.

### Мониторинг гуманитарной ситуации

Продолжаются споры по вопросу размещения Миссии наблюдателей Европейского союза в Абхазии и Южной Осетии. Европейский Союз истолковывает обязан-

<sup>15</sup> См. Виэфус Мальте и Вуд Дэвид. Жизнь на линии границы: будущее безопасности в Шида Картли / Сэйфволд – 2010. – октябрь // <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Life%20on%20the%20boundary%20line%20REV.pdf>.

<sup>16</sup> Amnesty International, In the waiting room: Internally displaced people in Georgia – 2010. // <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR56/002/2010/en/7c07f880-b002-4f0c-87f2-fab9a6690a85/eur560022010en.pdf>. Краткое Содержание Доклада на русском: <http://amnesty.org.ru/node/1490>.

<sup>17</sup> Варвара Пахоменко. Гальцы — иностранцы внутри Абхазии / «Эхо Кавказа» – 2010. – 14 октября // <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/2190981.html>.

ности МНЕС, исходя из дополнительных пунктов к соглашению о прекращении огня, в котором ЕС назван «гарантом принципа неприменения силы».<sup>18</sup> Брюссель также полагает, что мониторинг должен распространяться на всю территорию Южной Осетии и Абхазии. Официальный мандат МНЕС включает «гражданское наблюдение за действиями сторон, в том числе за полным соблюдением соглашения о прекращении огня и последующего осуществления мер *во всей Грузии*» (*Курсив наш* – С.Ч., К.В.).<sup>19</sup>

Россия, совместно с властями Абхазии и Южной Осетии, отказывается допускать МНЕС на территорию Южной Осетии и Абхазии. Москва утверждает, что, по условиям соглашения о прекращении огня, присутствие ЕС возможно только на контролируемой грузинским правительством стороне зоны конфликта.<sup>20</sup>

Несмотря на данные разногласия, все стороны заинтересованы в беспристрастном мониторинге ради контроля за соблюдением прав человека и безопасности трансграничного населения, а также для избежания провокаций или столкновений на низком уровне, которые могут перерасти в масштабный конфликт. Ни одна из сторон не способна самостоятельно реализовать эти меры.

Таким образом, двусторонние соглашения должны предоставить МНЕС доступ в Гали и Ахалгори. Но они должны сделать это таким образом, чтобы не давать повода для различного толкования существующего мандата МНЕС сторонами конфликта. Это станет новой задачей для беспристрастного наблюдательного органа, который уже осуществляет мониторинг по другую сторону конфликтной линии.

Внедрение такого доступа, по всей видимости, обретет полное доверие всех сторон, если он будет осуществляться поэтапно. Отдельные визиты в целях мониторинга в Гали и Ахалгори (возможно, наблюдатели для выполнения этих задач будут посланы непосредственно из Европы) станут предпосылкой к периодическим запланированным визитам, регулярному доступу и, в конечном итоге, созданию местных контактных офисов.

Весьма маловероятно, что российские военные и пограничники, дислоцированные в Гали и Ахалгори, предоставят доступ наблюдателям МНЕС к своим объектам. Так что соглашения должны недвусмысленно пояснить, что наблюдатели будут находиться на тех территориях исключительно для наблюдения за местным населением и не будут инспектировать военные объекты. Они могли бы также рекомендовать, чтобы между МНЕС и российским военным руководством на местах до размещения миссии были подписаны меморандумы о взаимопонимании. Это будут меморандумы, похожие на те, что МНЕС заключила с грузинскими министерствами внутренних дел и обороны, в которых четко описываются права наблюдателей.

По-видимому, МНЕС смогла заручиться доверием российских военных после двух лет беспристрастных и прозрачных действий. Это может знаменовать изменение прежде неприязненного подхода России к представителям Запада в военной форме, размещаемым по соседству с границами России.

<sup>18</sup> Изложение существа договоренностей между Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым и Президентом Французской Республики Н.Саркози об осуществлении Плана от 12 августа 2008 года, 8 сентября 2008 года // [http://www.mid.ru/bdomp/Brp\\_4.nsf/arh/58A4B7B80C7C26DBC32574BE0067F22E?OpenDocument](http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/58A4B7B80C7C26DBC32574BE0067F22E?OpenDocument).

<sup>19</sup> Мандат МНЕС проистекает из «Совместного решения Совета 2008/736/CFSP от 15 сентября 2008 года по Миссии Наблюдения Европейского Союза в Грузии» // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>.

<sup>20</sup> См. Заместитель министра иностранных дел России Григорий Карасин в «Известиях», 2 декабря 2008 года // [http://www.mid.ru/Brp\\_4.nsf/arh/C52E5FBF13FC3FE7C3257523003F9F4F?OpenDocument](http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/C52E5FBF13FC3FE7C3257523003F9F4F?OpenDocument).

**Рекомендации по двусторонним соглашениям**

Сторонам стоило бы принять двусторонние соглашения для решения проблемы трансграничного населения и мониторинга гуманитарной ситуации, основные аспекты которой были изложены выше. Соглашения могли бы включать следующие аспекты:

- Стороны разрешают всем жителям Гали и Ахалгори свободно проходить через пропускные пункты. Пропуска, если и потребуются, будут выдаваться бесплатно и без проволочек не только в районных центрах Гали и Ахалгори, но и на самих пропускных пунктах.
- Стороны разработают скоординированные «беспошлинные» режимы перевозки сельскохозяйственной продукции и товаров личного потребления в определенных количествах через указанные пропускные пункты.
- Процедура пересечения будет четко регламентирована. Соответствующие документы будут вывешены на видных местах на пропускных пунктах и на соседних территориях.
- Жители определенных соглашением деревень по обе стороны от линии конфликта, которые случайно пересекут разделительную линию, должны иметь возможность вернуться в места проживания беспрепятственно – без угрозы ареста или штрафа.
- Встречи в рамках Механизма по предотвращению инцидентов и реагированию будут проводиться чаще, что послужит предотвращению конфликтов и укреплению доверия.
- Власти Абхазии и Южной Осетии воздержатся от военных учений с использованием боевых снарядов вблизи конфликтных линий.
- МНЕС получит доступ в Гали и Ахалгори для проведения гуманитарной миссии. Введение наблюдателей будет осуществляться поэтапно и начнется с сотрудников МНЕС, специально направленных в Гали и Ахалгори из ЕС. В конечном итоге в обоих районах будут развернуты контактные офисы МНЕС.

**Абхазия**

- Будут открыты дополнительные пропускные пункты для входа и выхода из Гальского района.

**Южная Осетия**

- Будут разрешены отдельные контролируемые случаи пересечения разделительной линии по случаю свадеб, похорон и иных семейных нужд, а также регулярные пересечения для оказания неотложной медицинской помощи.
- Власти Южной Осетии восстановят водоснабжение территорий, примыкающих к линии конфликта. Восстановление Зонкарской плотины в Южной Осетии будет осуществляться при международной поддержке.
- Грузинское правительство уделит первостепенное внимание газоснабжению населения Ахалгори.
- Имущественные права в Ахалгори будут полностью соблюдаться.

**Последующие двусторонние соглашения**

Вышеперечисленные шаги могут быть рекомендованы в краткосрочной перспективе для облегчения гуманитарной ситуации и развития ограниченного взаимодей-



ствия через конфликтные линии. Однако эти рекомендации нацелены в первую очередь на районы Гали и Ахалгори, где в основном живут этнические грузины. В дальнейшем станут необходимыми дополнительное увеличение свободы передвижения и упрощение режима торговли.

В перспективе должна быть гарантирована свобода передвижения для всех нынешних жителей Абхазии и Южной Осетии. Властям Абхазии стоило бы предоставить свободу пересечения линии конфликта всему населению, а не только жителям Гали или другим гражданам в исключительном порядке. Для Южной Осетии расширение свободы передвижения потребует открытия пропускных пунктов за пределами Ахалгори.

Грузинское правительство, со своей стороны, готово открыть дополнительные контрольно-пропускные пункты, включая основной пропускной пункт для автомобилей в Эргнети, а также два других. Оно еще должно дать гарантии соблюдения прав жителей Абхазии и Южной Осетии на свободное перемещение через линии конфликта.

Вполне вероятно, что в послевоенных условиях лишь немногие из жителей Южной Осетии захотят регулярно пересекать линию конфликта. Поэтому для поощрения контактов и экономических связей стороны могли бы вернуться к рассмотрению возможности создать рынок под открытым небом вблизи югоосетинской конфликтной линии. Это стало бы заменой пресловутого рынка Эргнети, превратившегося в канал нелегальной оптовой торговли и закрытого грузинскими властями в 2004 году. На этот раз вновь открытый рынок стал бы работать на легальной регулируемой основе в качестве места торговли сельскохозяйственными продуктами и потребительскими товарами в ограниченном ассортименте. Как сообщается, уровень жизни в Южной Осетии резко снизился в результате прекращения торговли. Следовательно, можно ожидать, что югоосетинское население одобрит повторное открытие рынка. В интервью авторам, грузины проживающие вдоль конфликтной линии, тоже высказались за такое развитие событий.

## **Усовершенствование политики грузинского правительства**

### **Взаимодействие с Абхазией и Южной Осетией**

В официальной стратегии Грузии обрисована многообещающая основа для восстановления связей с Абхазией и Южной Осетией. Однако ее практическая реализация затруднена целым рядом проблем.

Прежде всего, требуется сотрудничество со стороны властей Абхазии и Южной Осетии, которые совместно с Россией, безусловно, отвергли официальную грузинскую стратегию по целому ряду причин:<sup>21</sup>

- Во-первых, они протестуют против того, что официальный грузинский документ, полное название которого: «Государственная стратегия в отношении оккупированных территорий: взаимодействие посредством сотрудничества», основывается на представлении Тбилиси о том, что Абхазия и Южная Осетия являются оккупированными территориями Грузии. Они решительно отвергают такую трактовку, лишаящую их субъектности.

<sup>21</sup> Многие международные неправительственные организации, приветствуя заявленное намерение правительства Грузии, тоже выразили сомнения относительно эффективности и/или благих намерений стратегии.

- Во-вторых, государственная стратегия делает акцент на «разделенных общинах», что означает, как они утверждают, что эта стратегия будет реализовываться только на пользу этническим грузинским общинам в Абхазии и Южной Осетии (жителям или внутренне перемещенным лицам – ВПЛ).

- В-третьих, даже если Тбилиси обещает выгоды не только этническим грузинам, власти Абхазии и Южной Осетии считают это пустыми обещаниями, которые необходимы лишь для улучшения имиджа грузинских властей в глазах международного сообщества.

- В-четвертых, если Грузия действительно намеревается предоставить льготы, руководство Абхазии и Южной Осетии возражает против этих и любых других действий, которые ослабят их усилия, направленные на отделение от Грузии. Примером тому является выдача грузинским правительством нейтральных проездных паспортов, которые оно хотело бы предложить другим странам принимать в качестве единственных действительных документов для поездки за границу вместо российских паспортов, полученных большинством жителей Абхазии и Южной Осетии.

- Наконец, международные неправительственные организации выразили решительный протест против стремления Грузии «разрешить» любым негосударственным субъектам проводить мероприятия в Абхазии и Южной Осетии.

Значимость некоторых из этих возражений пока не получила практической оценки. Ряд из них носят политический характер. Вполне обоснованные опасения, однако, вызывают возможные противоречия между грузинской официальной стратегией и законом «об оккупированных территориях». Этим законом запрещается практически вся экономическая деятельность в Абхазии и Южной Осетии. Исключения могут быть сделаны только при наличии специальных разрешений, выдаваемых, если такая деятельность соответствует «национальным интересам Грузии, целям мирного урегулирования конфликта, прекращения оккупации, укреплению доверия или гуманитарным целям».

Многие из мероприятий, которые предусматриваются официальной грузинской стратегией, носят экономический характер и, соответственно, подлежат разрешению в соответствии с законом «об оккупированных территориях». Кроме того, они требуют санкции грузинского Министерства по реинтеграции. Этот орган также оставляет за собой право запрещать не предусмотренные стратегией проекты в Абхазии и Южной Осетии. К концу 2008 года грузинское правительство одобрило экономическую деятельность 24 компаний в энергетическом секторе Абхазии, а также центральной больницы в Гали, Ассоциации раненых в ходе абхазского конфликта в 1990-х годах, Центра инфекционной патологии, СПИДа и клинической иммунологии.<sup>22</sup> Однако неясно, были ли сделаны какие-либо исключения с тех пор или одобрило ли правительство какую-либо деятельность, которая еще не велась к тому времени.

Кроме того, неясность формулировок закона дает основание предположить, что он ограничивает свободу передвижения жителей Абхазии и Южной Осетии. В то же время это является одновременно ключевым условием для взаимодействия и обеспечения многих обещанных Грузией социальных льгот. Так, закон разрешает въезд в Аб-

<sup>22</sup> Информационные записки по Закону об оккупированных территориях Грузии. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) – 2009. – 5 марта // [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)044-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)044-e.asp).

хазию и Южную Осетию «гражданам иностранных государств и лицам без гражданства» только через основные сухопутные пункты пересечения, расположенные на грузинской территории. Закон квалифицирует въезд со стороны России, в том числе по суше, морю, воздуху, и железной дороге, или через периферийные пропускные посты на территории Грузии, в качестве противозаконного, хотя исключения допускаются.

Большинство жителей Абхазии и Южной Осетии не считают себя гражданами Грузии и приняли российское гражданство. Таким образом, закон «об оккупированных территориях» может быть использован для взимания штрафов или задержания жителей, которые прежде въезжали в Абхазию и Южную Осетию из России. Такая неопределенность может привести к злоупотреблениям в применении закона, даже если грузинское правительство считает этих людей де-факто гражданами Грузии, а не России и, таким образом, не попадающими под действие закона. По крайней мере, в такой формулировке закон может удерживать их от пересечения конфликтных линий, а не стимулировать к этому.

Не все противоречия грузинской официальной стратегии поддаются однозначному разрешению. Грузинское правительство вряд ли будет способствовать гражданам Абхазии и Южной Осетии в совершении поездок по российским паспортам. Также можно ожидать, что грузинское правительство пожелает быть в курсе спонсируемых различными фондами проектов в Абхазии и Южной Осетии и попытается сохранить за собой право вето. Важной проверкой для стратегии станет последовательный отказ грузинского правительства от наложения вето на проекты, которые ясно соответствуют целям стратегии.

Грузинское правительство следовало изменить свою политику, чтобы улучшить перспективы для реализации своей стратегии:

- Признать, что в то время, как война августа 2008 года сместила фокус с сепаратизма в Грузии на российско-грузинское противостояние, обеспокоенность Южной Осетии и Абхазии собственной безопасностью, а также их сомнения в заинтересованности Грузии в их самоуправлении только усугубились.
- Рассматривать каждый шаг вперед, сколь бы малым он ни был, в качестве этапа урегулирования конфликта, а не как сведение счетов
- Публично разъяснить, что жители Абхазии и Южной Осетии, которых Грузия считает своими гражданами, при пересечении конфликтных линий освобождаются от ограничений, указанных в законе «об оккупированных территориях».
- Регулярно поощрять контакты сообщества доноров и неправительственных организаций с властями и жителями Южной Осетии и Абхазии ради определения наиболее ценных и приемлемых проектов, соответствующих официальной грузинской стратегии.
- Продолжать публично заявлять о своей заинтересованности в такой экономической деятельности в Абхазии и Южной Осетии, которая соответствовала бы официальной грузинской стратегии по взаимодействию с ними; опубликовать соответствующие правила и сделать процесс одобрения прозрачным, предоставляя общественности доступ в режиме «онлайн» к информации об одобренных и рассматриваемых заявках, а также об основаниях для одобрения или отказа.
- Проявлять добрую волю и поддерживать конструктивные отношения с субъектами, ведущими экономическую и гуманитарную деятельность в Абхазии и Южной Осетии. Враждебные отношения с неправительственными организациями (местными

и международными), благотворительными организациями и основными странами-донорами усложняют реализацию целей политики, провозглашенной Грузией.

- Поддерживать инициативы, соответствующие критериям, столь же, как и отвергать те проекты, которые не отвечают критериям. По словам бывшего грузинского дипломата Зураба Абашидзе, «стратегия должна представлять собой мировоззрение, а не просто быть листком бумаги».<sup>23</sup>

- Рассмотреть возможность разработки дополнительной стратегии взаимодействия с Абхазией, избегающей термина «оккупированные территории», не именующей абхазские власти «поверенными» и предусматривающей назначение Тбилиси специального посланника к абхамам, который пользовался бы в Абхазии уважением и доверием.

- Преобразовать расквартированное в Тбилиси правительство Автономной республики Абхазии, признаваемое Грузией в качестве законного правительства Абхазии в изгнании, в избираемый «Совет перемещенных жителей Абхазии». Данный орган мог бы представлять интересы общины ВПЛ Абхазии (включая лишенных избирательного права жителей Гали) в отношениях с правительством Грузии и властями Абхазии, а также способствовать реализации мероприятий официальной грузинской стратегии по взаимодействию с Абхазией и Южной Осетией;

- Способствовать встречам и обсуждениям «на уровне 1,5» (то есть совещаний с участием правительственных чиновников и независимых экспертов) в третьих странах (например, странах – членах ЕС или Турции) с участием молодого поколения грузин, абхазов и югоосетин, чтобы заложить основы примирения, восстановления доверия и возможной будущей реинтеграции.

### **Взаимодействие с соседними регионами России**

После августовской войны 2008 года грузинское правительство возможно больше взаимодействует с жителями российского Северного Кавказа, чем с населением Абхазии и Южной Осетии.<sup>24</sup> Грузинские должностные лица не без оснований настаивают, что конфликты с Абхазией и Южной Осетией навредили отношениям Грузии с народами Северного Кавказа. По утверждению Тбилиси, напряжение, нагнетаемое в СМИ, и новые препятствия для торговли и коммуникации усугубили взаимную неприязнь. Соответственно, по заявлениям Грузии, ей сегодня как никогда необходимо развивать контакты с соседними российскими регионами.

В нормальных условиях грузинская политика, направленная на достижение этой цели, не должна была бы представлять проблем для российско-грузинских отношений. В 2010 году Тбилиси разрешил жителям северокавказских регионов России проезжать в Грузию без виз через контрольно-пропускной пункт «Верхний Ларс-Казбеги». Таким образом, для россиян, живущих рядом с Грузией, отпадает необходимость ездить за визой в Москву или куда-либо еще. Грузинское правительство и некоторые государственные вузы обратили внимание на тот регион, который они называют «исторической Черкессией» с этнически родственными абхамам населением, которое подвергалось гонениям в эпоху Российской империи.

<sup>23</sup> Интервью авторов с Зурабом Абашидзе, Грузия, декабрь 2010 года.

<sup>24</sup> См.: Bullough Oliver. Letter From Tbilisi: A New Georgian Gamble in the Caucasus? / «Foreign Affairs». – 2010. – 23 December // <http://www.foreignaffairs.com/print/67166>; Маркедонов С. Северокавказская карта Грузии / «Свободная Мысль». – 2010. – № 12. – С. 49–64.

Тбилиси запустил в эфир русскоязычный телеканал «Первый кавказский», который в основном рассчитан на северокавказскую аудиторию. Управление каналом было передано Грузией британскому медиа-холдингу, после того как попытка наладить вещание через европейский спутник провалилась. Британская фирма провела ребрендинг канала и его интернет-сайта — сейчас канал именуется «Первый информационный кавказский» — и намеревается покрыть вещанием весь кавказский регион. К концу января 2011 года канал успешно начал трансляцию через новый спутник.<sup>25</sup>

Взаимодействие грузинского правительства с населением российского Северного Кавказа порождает проблемы, поскольку Тбилиси взаимодействует в одностороннем порядке, при отсутствии нормальных дипломатических отношений, и с теми российскими регионами, откуда исходит самая серьезная угроза внутренней безопасности России в лице исламского экстремизма. Северный Кавказ находится также в непосредственной близости от Сочи, места проведения главного «имиджевого» проекта России — зимних Олимпийских игр 2014 года. Какими бы мотивами ни руководствовалась Грузия, ее политика взаимодействия с российским Северным Кавказом безусловно будет рассматриваться Москвой как попытка разжигания внутривосточного конфликта.

Действительно, некоторые шаги, предпринятые грузинским руководством, не имеют ничего общего с понятием «взаимодействия». Официальное признание «черкесского геноцида» в XIX веке и разговоры про международный бойкот Олимпийских игр в Сочи только подливают масло в огонь российско-грузинских противоречий. Олимпийские игры все сильнее критикуются черкесской общиной (особенно среди ее диаспоры) за то, что их предполагается провести на историческом месте этнической чистки и в отсутствие признания «черкесского прошлого» этих земель. В то же время некоторые черкесы начали спланировать идею единого этнического субъекта Российской Федерации на северо-западе Кавказа, тогда как сейчас они расселены по трем отдельным субъектам.

Кроме того, в официальной грузинской риторике зачастую звучат призывы к «освобождению» всех народов Кавказа (и грузинских, и российских граждан) от «порабощения, ассимиляции, либо аннексии» от руки «внешних угнетателей».<sup>26</sup> Обращаясь к Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2010 года, грузинский президент Саакашвили призвал к «объединению Кавказа», имеющего «общее, глубокое, насущное и неодолимое стремление к свободе». Саакашвили далее заявил, что этот «единый Кавказ ... однажды вступит в европейскую семью свободных наций, следуя по стопам Грузии».<sup>27</sup>

Хотя грузинский президент подчеркнул, что его видение будущего не подразумевает изменения границ, он прозрачно намекал на покорение Северного Кавказа Российской империей, гнет при советской власти, чеченские войны в постсоветский период, а также на социально-экономическое неравенство северокавказских регионов Российской Федерации по сравнению с остальной Россией. Таким об-

<sup>25</sup> Адрес веб-сайта канала <http://pik.tv/ru>. Также см. : Русскоязычный «Первый Информационный Кавказский» приступает к спутниковому вещанию, Civil.ge, 24 января, 2011 // <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21604>.

<sup>26</sup> Слово Михаила Саакашвили, Президента Грузии, на 65-ой Сессии Генеральной Ассамблеи Объединенных Наций, 23 сентября 2010 года // [http://www.president.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=228&info\\_id=5506](http://www.president.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=228&info_id=5506).

<sup>27</sup> Там же.

разом, Саакашвили провел параллель между российско-грузинским конфликтом и этими внутрirosсийскими противоречиями, приведшими к террористическим актам в Москве, в результате которых погибли десятки мирных граждан. Это заявление нельзя не признать провокационным, несмотря на возвышенную (но в основном бессмысленную) риторику.

В подобном контексте политика взаимодействия с Северным Кавказом, проводимая Грузией, естественно рассматривается Москвой как попытка расшатывать приграничную безопасность, поощрять сепаратизм и, возможно, терроризм, создавать сложности для России, и целенаправленно усугублять напряженность в российско-грузинских отношениях. Все это нисколько не способствует достижению заявленных грузинским руководством целей налаживания официального диалога с Россией и создания обстановки, способствующей разрешению конфликта.

Во избежание этой ловушки грузинскому правительству было бы целесообразно предпринять следующие шаги:

- Разъяснить, что лица въезжающие в Грузию в рамках безвизового режима, подлежат стандартным процедурам приграничного контроля, эффективность которых была высоко оценена международными наблюдателями.

- Во избежание дискриминации различных групп граждан России ввести единые правила выдачи виз на всех сухопутных пунктах пересечения грузинской границы. Грузия разрешает всем российским гражданам (не только жителям Северного Кавказа) получать визы на других сухопутных КПП (например, на границе с Азербайджаном). Грузии следует распространить такой режим на всех российских граждан и на КПП «Верхний Ларс-Казбеги».<sup>28</sup>

- Рассмотреть возможность введения бесплатных виз в отношении всех российских граждан. Россиянам нужно будет получать визы, что покажет, что Грузия ответственно относится к безопасности на своих границах. Однако визы будут выдаваться бесплатно. Пойдя на такой шаг, грузинское правительство по-прежнему сможет продвигаться к заявленной им цели усиления взаимодействия с российским Северным Кавказом, в то же время распространяя эту политику и на другие группы населения России. Более того, Грузия только выиграет от роста доходов от туризма и торговли, если количество россиян, посещающих Грузию, возрастет.

- Объявить, что, хотя Грузия оставляет за собой право не участвовать в Олимпийских играх в Сочи в 2014 году, она не будет добиваться международного бойкота этих игр.

- Обеспечить, чтобы «Первый информационный кавказский» канал поддерживал беспристрастную общерегиональную ориентацию, а не становился инструментом пропаганды.

- Поддержать или, по крайней мере, не затруднять и не критиковать встречи представителей Грузии и России на уровне народной дипломатии, в том числе проходящие в одном из двух государств.

- При обращении к публике не представлять Россию в качестве врага, с которым Грузия находится в состоянии перманентной войны.

<sup>28</sup> Когда готовилась русская публикация настоящего доклада, стало известно, что в июле 2011 г. Грузия начала выдавать визы российским гражданам на КПП «Верхний Ларс – Казбеги» (прим. ред.).

### **Изменения в политике России по отношению к Грузии**

России было бы целесообразно заверить Грузию и международное сообщество в том, что Россия не намерена еще раз использовать силу против Грузии. Москва могла бы также изыскать иные возможности для снижения напряженности как непосредственно на местах, так и в политических отношениях с Тбилиси и примирения с грузинским народом. Все предлагаемые ниже шаги соответствуют заявленным российским руководством целям: избежать новой вспышки насилия и «протянуть руку дружбы» народу Грузии. Ни один из предлагаемых нами шагов не требует изменения Москвой своих принципиальных позиций по грузинским конфликтам.

Высшее руководство России ясно дало понять, что сотрудничество с президентом Саакашвили остается для Москвы неприемлемым. Вряд ли это является конструктивной позицией, однако, судя по частоте соответствующих заявлений, Россия не собирается стирать эту «красную линию». Однако отказ от официального диалога с Саакашвили не обязательно должен подразумевать отношение ко всему правительству Грузии как нелегитимному руководству «страны-изгоя». А именно такой в первом приближении сегодня является позиция Москвы — как на словах, так и на деле.

Причины, побудившие Россию занять такую позицию сразу после войны, когда эмоции были «на пределе», очевидны. Однако в 2011 году подобный подход России к грузинским властям вряд ли соответствует российским интересам, учитывая тот факт, что ни одно другое государство к официальным лицам Грузии так не относится.

Возможно, что встреча российского и грузинского президентов или восстановление формальных дипломатических отношений находятся сегодня за пределами допустимого для России. Но Москва могла бы смягчить свою жесткую риторику и начать консультации на рабочем уровне ради снятия напряженности и предотвращения повторного кровопролития.

Разумеется, можно только приветствовать постоянные заявления Москвы о дружбе между грузинским и российским народами. По словам премьер-министра Путина, сказанным им в декабре 2010 года, «будущее — за добрососедскими, равноправными, истинно партнёрскими отношениями России и Грузии. Мы в России к этому искренне стремимся».<sup>29</sup> Однако в настоящее время получение российской визы грузинскими гражданами крайне затруднено, что фактически делает слова премьер-министра Путина всего лишь декларацией намерений, а не отражением реальной политики России. Министерство иностранных дел России в ноябре 2010 года проявило добрую волю, ускорив выдачу через швейцарское посольство в Тбилиси виз грузинам, направлявшимся в Москву на мероприятие уровня «народной дипломатии». Тем не менее подобных единичных жестов явно не хватает для восстановления реальных связей между двумя обществами.

В качестве одного из возможных дальнейших шагов российская Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) могла бы пересмотреть принятый в 2006 году запрет на импорт грузинского вина и минеральной воды по причинам низкого санитарного качества. Данный запрет коснулся импорта тех продуктов, которые прежде составляли большую часть

<sup>29</sup> Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин принял участие в церемонии открытия памятника «В борьбе против фашизма мы были вместе» на Поклонной горе в Москве, Правительство Российской Федерации, 21 декабря 2010 года // <http://www.government.ru/eng/gov/priorities/docs/13486/>  
<http://government.ru/docs/13486/>

двусторонней торговли. Кроме того, выбор времени принятия этих решений (они случились именно в пору ухудшения политических отношений) заставляет сомневаться в искренности заботы о здоровье россиян. Тем не менее даже грузинские официальные лица признали, что не все вино и минеральная вода, проданные на российский рынок до 2006 года как грузинские, соответствовали высоким стандартам качества. Грузинские поставщики с тех пор были вынуждены искать новые рынки, для чего им пришлось значительно улучшить качество своей продукции. Не пришло ли время и россиянам вкусить результаты проделанной работы?

Российской стороне стоило бы рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- смягчение высокими официальными лицами используемой в адрес грузинского руководства риторики и запуск регулярных консультаций на рабочем уровне;
- поиск путей упрощения визовых процедур и снижение стоимости визовых услуг для грузинских граждан в рамках существующего законодательства;
- публичное поощрение поездок грузин в Россию и четкое определение правил получения виз;
- пересмотр оценки санитарных качеств грузинских вин и минеральной воды. Если теперь они соответствуют государственным стандартам России, то с них целесообразно снять запрет.

### **Новый взгляд на события августовской войны 2008 года**

Августовская война 2008 года уже не вызывает столь эмоциональной реакции сторон, возможно лишь за исключением населения Южной Осетии, которое испытало на себе главную тяжесть военных действий. Однако мнения о том, кто начал войну, все еще кардинально расходятся. Возможно, нужно просто отложить на время разногласия по данному вопросу ради прогресса и примирения. Но факт в том, что расходящиеся мнения сами по себе налагают ограничения на урегулирование. Кроме того, они не соответствуют реальным фактам даже в той степени, в которой нам о них известно.

Ясно одно – отложить разногласия в сторону имеет смысл только в том случае, если с этим согласятся все заинтересованные стороны. На настоящий момент только некоторые внешние акторы выступают за такой подход. Более того, если даже стороны «согласятся не соглашаться», ограничения данного подхода станут со временем более явными. Довольно трудно, если не невозможно, найти компромисс и установить доверие в случае, когда стороны конфликта все еще уверены, что вина лежит на других, от природы агрессивных и не раскаивающихся.

С одной стороны, российское правительство и власти Южной Осетии и Абхазии все еще уверены (или заявляют, что верят), что президент Михаил Саакашвили начал войну за восстановление контроля над Южной Осетией без учета, или даже намеренно пренебрегая физической безопасностью населения Южной Осетии. Таким образом, они воспринимают все предпринятые ими с 7 августа шаги как обоснованные и необходимые. Действительно, при любом раскладе, когда российские действия могут подвергнуться сомнениям, официальные лица, начиная с президента Медведева, не преминут напомнить международному сообществу, что только президент Саакашвили «виновен» в начале военных действий. Данное утверждение используется для оправдания как действующей политики России по отношению к Южной Осетии и Абхазии, так и для оправдания отказа сотрудничества с «режимом Саакашвили».



С другой стороны, правительство Грузии и многие ему симпатизирующие настаивают на том, что сценарий этой войны был заранее продуман Россией. А произошло это либо в результате задолго спланированного плана вторжения, либо — как это зачастую объясняется на Западе — при помощи «провокации», которая вынудила его начать военные действия, что впоследствии дало основание оправдать интервенцию России.

Постоянно ссылаясь на войну как на «российскую агрессию против Грузии», правительство Грузии затрудняет взаимодействие с Россией как партнером в процессе урегулирования конфликта. Такой максималистский подход осложняет достижение компромиссов, которые могли бы привести к постепенному устранению последствий войны.

В том случае, если считать, что августовская война показала всему миру изначально враждебное отношение России к Грузии, отсюда следует, что Грузия должна была бы засесть по тбилисскую сторону «берлинской стены» с внушительным арсеналом оружия, для того чтобы всеми способами сдерживать непримиримого врага и выждать столько времени, сколько потребуется. Исходя из таких предпосылок, совместная работа с Россией, Южной Осетией и Абхазией над урегулированием конфликта является по меньшей мере бессмысленным делом, если вообще не предательством интересов Грузии.

Обе эти поляризованные версии содержат элементы правды. Но ни одна из них не является правдой. Обе подразумевают ничем не подтвержденную связь между намерениями, задачами, взаимными подозрениями и военными планами, которые существовали до роковых дней августа 2008 года и начала военных действий.

По обе стороны были люди, вынашивавшие воинственные намерения. Многие также, подозревая, что другая сторона готовилась к войне, имели запасные планы на такой случай, предусматривавшие нанесение упреждающего удара, а затем, поверив в то, что война неизбежна, даже начали соответствующие действия.

Но не агрессивные намерения, военные планы или реакция на возможные угрозы привели к началу военных действий в августе 2008 года. Наоборот, в течение предшествовавших войне месяцев все эти факторы создали напряженную и шаткую обстановку в регионе с точки зрения безопасности. А военные действия начались, когда это напряжение достигло предела, приведя к случайной войне, которая дала начало ряду непредвиденных, крайне неблагоприятных и, нередко, трагичных последствий.

Другими словами, начало военных действий было последствием «дилеммы безопасности».<sup>30</sup> Данное понятие описывает такие ситуации, когда оборонительные действия одной стороны рассматриваются другой стороной как наступательные. Грузия, с одной стороны, и Россия (вместе с Южной Осетией), с другой стороны, оказывались вовлечены во войну не потому, что одна из сторон запустила давно сформулированный план агрессии, а потому, что обе стороны ошибочно толковали действия другой стороны до ночи 7 августа как доказательства того, что потенциальный противник запустил в действие план нападения. Обе стороны реагировали, исходя из такого предположения. Таким образом, ни Россия, ни Грузия, ни, в данном случае, власти Южной Осетии не замыслили и не вынашивали планов августовской войны. И, определенно, не начинали ее с целью завоевания Южной Осетии, Грузии или про-

<sup>30</sup> См. Robert Jervis. Cooperation under the Security Dilemma / World Politics 30:2 (1978).

ведения этнических чисток грузин на территории Южной Осетии. В конечном итоге это была непреднамеренная война — непреднамеренная для всех сторон.

Данное изложение событий не предъявляет обвинения ни одной из сторон в равной степени, не «отбеливает» все предполагаемые преступления, и не старается «сгладить» все разногласия. Вместо этого, оно наиболее четко отражает все факты, как они нам известны, а не наши дедуктивные заключения о провозглашенных или скрытых намерениях.

Эта трактовка должна быть принята и озвучена как публично, так и в частном порядке всеми субъектами, заинтересованными в разрешении конфликта, в том числе и сторонами конфликта.

### **Заключение**

Все действия данного плана соответствуют интересам всех сторон грузинских конфликтов, несмотря на те фундаментальные разногласия, которые их разделяют. Одновременно эти намеченные меры позволяют укрепить доверие, нормализовать отношения между властями и народами, установить новые связи. В целом они дают возможность сторонам переосмыслить свои интересы в будущем.

Николай Силаев, к.и.н.,  
с.н.с. Центра проблем Кавказа и региональной безопасности  
Института международных исследований МГИМО (У)

## **Российско-грузинское примирение: конструктивный скепсис**

Издержки нынешнего состояния российско-грузинских отношений очевидны. Длющийся политический конфликт между соседними странами препятствует укорененным по обе стороны Главного кавказского хребта человеческим связям. Текущая ситуация губительна для экономического сотрудничества, причем не только российско-грузинского, но и в большой мере российско-армянского. Уровень силовой напряженности на границах Абхазии и Южной Осетии снизился за два последних года, однако он все же достаточно высок, чтобы тревога сохранялась. Грузинское население Абхазии, а особенно Южной Осетии страдает из-за неопределенности правового статуса и жесткого режима пересечения границ, и в этом одна из причин трудностей в интеграции обществ двух новых независимых государств и формирования в них устойчивых демократических политических режимов.

Хотя России удалось быстро преодолеть вызванное августовским кризисом охлаждение в отношениях с США, ЕС, НАТО и даже продвинуть эти отношения на новый уровень, в Москве сохраняются опасения, что ее западные партнеры, если у них возникнет в этом необходимость, вновь вынут из шкафа «грузинский скелет». Разногласия между Россией и Западом по Грузии, Абхазии и Южной Осетии, периферийные в контексте большой европейской политики, служат одним из препятствий для выработки новой архитектуры европейской безопасности. Хотя расширение НАТО на Восток приостановлено, отсутствует надежная институциональная страховка от реанимации «доавгустовской» повестки дня в международных отношениях в Европе, то есть, называя вещи своими именами, такой повестки, которая предполагает исключение России из системы безопасности на континенте.

Как ни определять конечные цели урегулирования грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов и как ни оценивать процесс такого урегулирования в 1990-х и 2000-х годах, текущие отношения с Россией для Грузии означают отрицательную динамику в этом центральном вопросе грузинской политики. Статус-кво в Абхазии и Южной Осетии существует безотносительно его признания или непризнания со стороны региональных и внерегиональных игроков, и само течение времени его укрепляет. Абхазский и югоосетинский вопросы не поддаются решению без участия России, и с этой точки зрения отсутствие диалога между Россией и Грузией означает и отсутствие перспектив решения.

Грузия, как и любая страна, ставящая перед собой амбициозные планы экономического развития, нуждается во внешних рынках и иностранных инвестициях. До эмбарго 2006 года Россия была для Грузии одним из таких рынков, а до августовского конфликта 2008 года оставалась одним из ведущих инвесторов в грузинскую экономику. Показательно, что российские инвестиции не были выведены из Грузии и после войны: «Билайн» и ВТБ по-прежнему работают в стране. Не прерывалась даже в дни августовской трагедии совместная работа энергетиков двух стран, их сотрудничество продолжается и сейчас, хотя обе стороны разумно избегают большой огласки и придания этому сотрудничеству политического оттенка. В то же время ясно, что нынешний

уровень экономических контактов очень слаб, и это препятствует планам экономического развития Грузии. Отметим лишь одну деталь: емкий российский рынок труда сейчас фактически закрыт для грузинских граждан, это сокращает приток финансовых средств в страну и затрудняет сброс социального напряжения, накапливающегося из-за сложного для всех стран региона (не исключая Россию) выхода из мирового экономического кризиса.<sup>31</sup>

Сложившуюся ситуацию трудно назвать идеальной и для Абхазии, и для Южной Осетии. Их безопасность обеспечена прежде всего благодаря российскому признанию и российскому военному присутствию. Пока не оправдываются надежды на экономический бум в Абхазии, обусловленный с российскими инвестициями. В значительной мере это связано со слабыми институциональными гарантиями прав инвесторов и неэффективным государственным управлением. Сохранение напряженности в отношениях Абхазии с официальным Тбилиси способствует консервации этнократических элементов в абхазском политическом режиме, а этнократия, в свою очередь, мешает строительству в полной мере дееспособных государственных структур. В Южной Осетии процесс восстановления после войны идет недопустимо медленно. Парламентские выборы в мае 2009 года в республике сопровождались острыми внутренними конфликтами, вероятно, не менее сложными окажутся и президентские выборы в этом году. В практическом плане обе республики много теряют от того, что напряженность и неопределенность в отношениях с Тбилиси препятствует широкому использованию их транзитного потенциала.

Внерегиональные акторы (США, ЕС, крупнейшие страны – члены ЕС) также заинтересованы в снижении напряженности на Южном Кавказе. Опыт августа 2008 года показал, что локальный конфликт в Южной Осетии обладает большим потенциалом эскалации. Напомним, что во время боевых действий американские ВВС обеспечили переброску 1-й, наиболее боеспособной бригады грузинских сухопутных сил (2 000 человек) из Ирака в Грузию. Сразу после окончания боевых действий американские военные корабли вошли в Черное море,<sup>32</sup> а Россия провела испытание баллистической ракеты «Тополь-М». По некоторым сведениям, в администрации Джорджа Буша высказывалось мнение о необходимости прямого военного вмешательства США в конфликт. Повторения такой ситуации не хотят ни в Москве, ни в Брюсселе, ни в Вашингтоне. Но нынешнее состояние отношений между Россией и Грузией, Грузией и Абхазией, Грузией и Южной Осетией мешает созданию прочной правовой основы для поддержания мира.

Несмотря на существование стольких доводов в пользу нормализации в российско-грузинских, грузино-абхазских и грузино-югоосетинских отношениях, ее не происходит. Положение в регионе законсервировано в том виде, как оно сложилось к осени 2008 года, и ни одна из сторон не проявляет воли к переменам.

<sup>31</sup> Подробнее о российско-грузинских экономических отношениях в настоящее время см. полную версию доклада Самуэля Чарапа и Кори Вельта: <http://www.americanprogress.org/issues/2011/02/pdf/georgia-report.pdf>

<sup>32</sup> Комментарий Самуэля Чарапа: «Грузинские военнослужащие зависели от содействия США в переброске в Ирак и возвращении оттуда. Фактически у американского командования не было выбора, когда они обратились с просьбой о возвращении в Грузию после начала конфликта, США не могли ответить отказом. Американские военные корабли вошли в Черное море с грузом гуманитарной помощи». Отметим, что появление американских военных кораблей в Черном море в России было воспринято как военная демонстрация безотносительно наличия гуманитарного груза у них на борту.

### **Многослойные конфликты**

Большое преимущество доклада Самуэля Чарапа и Кори Вельта в том, что он признает само существование грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов. Это значительный шаг вперед по сравнению с теми выступлениями, которые приходится слышать от американских и многих западно-европейских экспертов.

Проблема, в конечном счете, заключается в том, что подавляющее большинство этнических абхазов и осетин не хотят жить в составе грузинского государства. Можно по-разному оценивать абхазский и югоосетинский национально-государственные проекты, и, скорее всего, они заслуживают большей доли тех критических отзывов, которые раздаются в их адрес. Можно обсуждать вопрос о том, смогут ли Абхазия и Южная Осетия состояться в качестве независимых государств. Но эти национально-государственные проекты не являются недоразумением, вызванным ошибками прошлых лет, которые легко исправить, если Грузия станет демократичной и процветающей; и не результатом неких интриг. Они опираются на реальную поддержку абхазов и осетин. Проблема эта реальна настолько, насколько реальна уверенность подавляющей части грузинского общества в том, что Абхазия и Южная Осетия должны входить в состав грузинского государства.

Тут может (и должно быть) множество оговорок. Грань между сепаратизмом и обычными (хотя, возможно, острыми) трениями между центральной властью и региональными сообществами на практике может быть очень тонкой. В свое время Аджария прошла на волосок от абхазского сценария, а много лет спустя, в мае 2004 года, увенчавшееся успехом стремление центральных властей Грузии поставить эту автономию под свой контроль едва не спровоцировало глубокий политический кризис в стране и привело к активному, хотя и доброжелательному по отношению к Тбилиси, вмешательству внешних акторов. Отличие от абхазского сценария здесь в том, что лидер Аджарии Аслан Абашидзе в свое время научился извлекать максимум выгоды из своего полунезависимого статуса, не доводя при этом дело до прямого разрыва с Тбилиси. Владиславу Ардзинба повезло меньше, хотя и он даже после войны 1992–1993 годов не форсировал принятие акта о независимости Абхазии.<sup>33</sup>

Кавказские интеллектуалы-гуманитарии – твердые «примордиалисты», когда им требуется отстаивать их собственный национально-государственный проект, и сугубые инструменталисты, когда им нужно деконструировать проект чужой. Они знают толк в стратегиях и технологиях строительства наций, в этой области они опытные практики. Национализм на Кавказе – это пространство двойных и тройных стандартов, что следует иметь в виду, когда заходит речь о дилемме территориальной целостности и права на самоопределение. Хотя сказанное и не значит, что за национально-государственными проектами не стоит значимых для их носителей ценностей и массовых эмоций.

Абхазский и югоосетинский случаи отличает их сложный характер, не сводимый к традиционной схеме межэтнического конфликта. В них переплетаются противоречия разного уровня и характера. Грузино-абхазский конфликт, как и характер абхазского национально-государственного проекта, необъясним в отрыве от анализа той особой ситуации в отношениях между различными этническими общинами в Абхазской

<sup>33</sup> Акт о государственной независимости Республики Абхазия был принят 12 октября 1999 г. См.: Конфликты в Абхазии и Южной Осетии // «Документы 1989 – 2006 гг.» – М., 2008. – С. 175.

АССР. Это относится и к Южной Осетии: республика еще на заре своего противостояния с тбилисскими властями столкнулась с «домашним сепаратизмом» жителей Ахалгорского района — этнических грузин. Именно острота межобщинных противоречий стала главным фактором этнических чисток в зонах обоих конфликтов. И на базе этих противоречий формировался дискурс «межэтнического конфликта», то есть противоречий между властями двух республик и центральным правительством в Тбилиси.

К двум этим «слоям» конфликта — межобщинному и межэтническому — добавились еще несколько. Один из них — это противостояние между Россией и Грузией. Для современной Грузии характерным было формирование собственной политической идентичности через дистанцирование от России. Этот подход обрел законченность в правление Михаила Саакашвили. Внешнеполитическая стратегия этого грузинского президента заключалась в том, чтобы перевести грузино-абхазский и грузино-югоосетинский конфликты в русло конфликта российско-грузинского и затем интегрировать последний в контекст противостояния между Россией и США, возникшего на втором президентском сроке Джорджа Буша-младшего. После августа 2008 года эта стратегия трансформировалась в такой подход, при котором официальный Тбилиси говорит об «оккупации» Абхазии и Южной Осетии Россией. Это не просто эмоциональная (и юридически неверная, поскольку Россия не осуществляет эффективного контроля в двух республиках) оценка. Это концепция, в рамках которой факт грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов как бы «отменяется», а вся проблема сводится к признанию Россией независимости Абхазии и Южной Осетии и ее военному присутствию в этих республиках.

Отметим и еще один «слой». В России узел противоречий, связанных с грузино-абхазскими, грузино-югоосетинскими и российско-грузинскими отношениями традиционно был предметом внутривластной дискуссии. Политика в отношении двух конфликтов была поводом для разногласий между президентом Борисом Ельциным и Верховным Советом, затем — между Ельциным и оппозиционной Государственной Думой. Значительная часть российского политического класса отстаивала идею признания независимости двух республик, потому что видела в таком решении символическую компенсацию за распад Советского Союза. Давление на исполнительную власть в этом вопросе было настолько сильным, что впору удивляться не тому, что Россия признала Абхазию и Южную Осетию в августе 2008 года, когда иного выбора у нее не было, а тому, что она не сделала этого раньше. После того, как символическая компенсация состоялась, на первый план вышли проблемы уже практического свойства — такие, как восстановление Южной Осетии, к примеру — и эти проблемы уже не несут в себе прежнего эмоционального заряда. Однако Грузия осталась в фокусе внутренней политики: для либеральной части российского политического спектра Михаил Саакашвили остается примером яркого постсоветского реформатора, сумевшего, как принято считать, в короткий срок побороть коррупцию. Этим и объясняется интерес к грузинскому опыту полицейской реформы — опыту, который в практическом плане не бесспорен и едва ли применим в российской ситуации. Отношение к современной Грузии и к грузинским реформам в России остается идеологическим маркером, и этот фактор косвенно может влиять на формирование российской внешней политики.

Наконец, последний, но, на взгляд из Москвы, самый значимый «слой» конфликта. В России расценивают август 2008 года как столкновение не только с Грузией, но и как столкновение с Западом во главе с США. Причем речь идет не о какой-то тайной

американской дипломатии, а о вещах, вполне очевидных стороннему наблюдателю. Во-первых, были ясные основания подозревать, что гарантии безопасности НАТО в Тбилиси рассматривали как условие для силового возвращения под свой контроль Абхазии и Южной Осетии. Североатлантический альянс не приложил никаких усилий к тому, чтобы развеять эти подозрения. Естественно, для России как страны, юридически гарантировавшей невозобновление боевых действий в зонах грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов, этот сценарий был неприемлем, но эта проблема вообще не обсуждалась в контексте вопроса о расширении НАТО. Во-вторых, строительство вооруженных сил Грузии происходило отнюдь не в том направлении, которое предусматривалось ее участием в операциях Альянса. Танки и тяжелая артиллерия – это не то оружие, которое требуется для антитеррористических операций в Афганистане и Ираке. Зато это именно то, что нужно для подавления сопротивления абхазов и югоосетин и удара по российским миротворцам, как мы это и увидели в ночь на 8 августа 2008 года.

Условием «перезагрузки» стало то, что Россия и США согласились отложить свои разногласия в сторону, сконцентрировав внимание на общих интересах. Но применительно к Грузии неопределенность сохраняется. В частности, остается неясным, считают ли США возобновление противостояния с Россией на Кавказе приемлемой ценой соблюдения принципа «свободы союзов»? Готовы ли они рассматривать иные, не связанные с расширением НАТО, способы обеспечения безопасности и суверенитета Грузии, например, предоставление ей многосторонних гарантий безопасности, подобных тем, которыми пользуется Украина? Сейчас Соединенные Штаты не готовы к ответу на эти вопросы, поскольку это требует обсуждения базовых принципов американской политики на постсоветском пространстве, как они сложились за последние двадцать лет. Между тем значительная часть российского экспертного сообщества рассматривает определенность в этих вопросах как отправную точку к поиску некоего, не predetermined, компромисса между Москвой, Тбилиси, Сухумом и Цхинвалом.

### **Символ рецидива**

И Президент РФ Дмитрий Медведев, и Председатель Правительства Владимир Путин неоднократно заявляли, что не собираются разговаривать с Михаилом Саакашвили. При этом сохраняется запрет на импорт грузинского вина и минеральной воды, практический смысл которого сомнителен; сравнительно тяжела процедура получения российских виз для грузинских граждан. Прямое авиасообщение по маршруту Москва – Тбилиси возобновлено, но в политическом плане эта мера оказалась практически незаметной.

Михаил Саакашвили пережил весьма острый и продолжительный внутривнутриполитический кризис с осени 2008 до лета 2009 годов. Однако по итогам муниципальных выборов в мае 2010 года Саакашвили вернул себе уверенное лидерство в грузинской политике. Конституционная реформа, по которой основные рычаги власти передаются в руки главы правительства после следующего общенационального электорального цикла (2012–2013 годы), демонстрируемое президентом желание оставаться в политике и после истечения конституционного срока его полномочий, слабость всех оппозиционных сил не дают основания относиться к Саакашвили как к «хромой утке». Оправдана ли в таких условиях жесткая позиция Москвы в отношении действующего грузинского руководства?

Разумеется, в отношении российского политического класса к президенту Грузии есть эмоциональная сторона. Тон высказываний грузинских официальных лиц по отношению к России бывает настолько оскорбительным, что здесь трудно сохранять бесстрашие. Но не эта сторона доминирует – российская политическая культура в действительности чужда эмоциям и прагматична порой до грани цинизма.

Рискнем предположить, что существует три взаимосвязанных фактора «российской неуступчивости». Во-первых, простая экономия ресурсов. Выстраивание *modus operandi* с действующим руководством Грузии требует определенных усилий. В том числе – преодоления инерции, накопившейся почти за три послевоенных года, а также за предшествующие им несколько лет. Нахождения дипломатических формулировок, каналов взаимодействия. Достижения договоренностей, которым стороны могли бы следовать. Но в чем тот приз, ради которого следует прилагать усилия? Так, было бы полезно ввести в какие-то рамки тот поток враждебной риторики, которым обменивается пресса двух стран. Россия, со своей стороны, его в значительной мере сократила – никто уже не вспоминает злополучный галстук, позитивные и негативные публикации о Грузии сбалансированы, представители грузинского руководства получают возможность высказаться со страниц крупнейших московских газет, эфирные телеканалы о Грузии умалчивают, что в текущей ситуации скорее следует отнести в плюс. Но возможно ли договориться о симметричных шагах с грузинской стороны? Подчеркнем, и в российском, и в грузинском случаях речь не идет о покушении на свободу прессы, подразумевается лишь прекращение целенаправленной государственной пропаганды.

Во-вторых, в Москве действительно не верят, что с Михаилом Саакашвили можно о чем-либо договориться. Здесь он заработал себе прочную репутацию человека, который не держит слова. Самый яркий, но не единственный пример этого – обстрел Цхинвала в ночь на 8 августа 2008 года через несколько часов после телеобращения президента Грузии, в котором он объявил об одностороннем прекращении огня. Есть ли гарантии, что если в отношениях с Грузией Москва попробует «начать с чистого листа», такая практика не возобновится? Саакашвили сделал несколько заявлений, которые можно было бы считать обнадеживающими. Он высказался за диалог с Россией и с трибуны Европарламента пообещал не применять силу против Абхазии и Южной Осетии. Но в общем контексте политики властей Грузии эти заявления мало в чем убеждают. После призыва к диалогу грузинский президент заявляет, что единственная цель России – «проглотить Грузию». Подготовка «Государственной стратегии в отношении оккупированных территорий», предполагающей расширение контактов с жителями Абхазии и Южной Осетии, сопровождается выдвиганием фактических ограничений на деятельность неправительственных организаций в двух республиках, а автор данного документа – министр по реинтеграции Темури Якобашвили покидает свой пост, чтобы отправиться послом в США. Даже если воздерживаться от оценки искренности тех или иных заявлений официального Тбилиси, в этом потоке разнонаправленных сигналов попросту сложно разобраться.

В-третьих, в ситуации общей неопределенности вокруг Грузии Россия не хочет собственными силами вызывать призраки доавгустовской повестки в международной политике в Европе и на постсоветском пространстве. Ведь в чем была причина резкой реакции Москвы на плановые учения НАТО в Грузии в мае 2009 года? Россия категорически не желала, чтобы сотрудничество между Грузией и Альянсом продолжалось



так, как будто не было августовского конфликта со всей его тяжелой предысторией. Если говорить о символах доавгустовской повестки, то Михаил Саакашвили — один из самых ярких из них. И еще одна деталь — грузинского президента, по крайней мере, в течение года после августовского конфликта не принимали и в европейских столицах, и в Вашингтоне. В этом был явный признак изоляции — не Грузии, но ее лидера. Разумно ли со стороны России было содействовать преодолению этой изоляции? Тем более потенциальный выигрыш от этого неясен.

Нужно учитывать, что застой на грузинском направлении для российской внешней политики с лихвой компенсируется успехами на иных направлениях. В последние два-три года Россия улучшила свои отношения с большинством соседей по своим западным границам. Пограничное соглашение с Норвегией, достижение договоренностей о строительстве газопровода Nord Stream со Швецией и Финляндией, примирение с Польшей, которая в России сейчас рассматривается как потенциально один из ключевых партнеров в ЕС наряду с Германией, Францией и Италией. Соглашение с Украиной о продлении срока пребывания военно-морской базы в Севастополе, перспективы наращивания экономического сотрудничества с Киевом, отказ нового руководства Украины от планов вступления в обозримой перспективе в НАТО. К этому надо добавить повышение уровня отношений с Азербайджаном до стратегического партнерства, что позволяет обеспечить баланс в отношениях Москвы с Баку и Ереваном и продвинуть, пусть пока лишь в гуманитарной сфере, переговоры между сторонами в карабахском конфликте. Заметны позитивные сдвиги даже в традиционно непростых отношениях России со странами Прибалтики. Тренд очевидным образом развернулся к росту влияния России в пространстве ее ближнего соседства, и на этом фоне напряженность в отношениях с Грузией не кажется российским политикам критической проблемой. Они склоняются к стратегии выжидания: не форсируя перемен на грузинском направлении, готовиться к благоприятным переменам в грузинской политике.

России действительно не удалось обеспечить в мире широкое признание независимости Абхазии и Южной Осетии. Однако это не воспринимается как дипломатическая неудача. Ряд российских партнеров, например Армения, действительно не могли пойти на солидарное признание в силу объективных причин, и в Москве это встретило понимание. Признание Абхазии и Южной Осетии со стороны ряда стран Латинской Америки или малых островных государств лишь в незначительной мере укрепляет гарантии безопасности двух республик, но гарантии, обеспеченные Россией, и без того являются исчерпывающими. Никто в мире не обладает ресурсами и волей, достаточными, чтобы эффективно оспорить сложившийся статус-кво. Все это также толкает Россию к выжидательной политике.

Было бы ошибкой считать российскую позицию в отношении руководства Грузии главным и единственным препятствием к нормализации отношений. В грузинской политике также имеются системные ограничения для снятия напряженности. Михаил Саакашвили и его окружение остаются безусловными лидерами. Однако даже символические шаги к нормализации могут поставить под сомнение их доминирование, поскольку поведут к сдвигам уже во внутривнутриполитической повестке дня Грузии. Вражда с Россией — это тема Саакашвили, он чувствует себя в ней уверенно, она сама по себе выталкивает его на лидирующие позиции. Налаживание отношений с Москвой — это нечто принципиально иное. Это именно то, что у грузинского лидера получается

плохо. Появление этой темы в актуальной грузинской политике — сигнал о том, что власти ищут пути договориться с Москвой, — даст возможность для появления новых фигур. Поездки в Россию экс-спикера парламента Нино Бурджанадзе и экс-премьера Зураба Ногаидели не прибавили им веса во внутренней политике именно потому, что власти Грузии ясно дали понять, что никакого смягчения позиций с их стороны не будет. А если бы такое смягчение началось, Саакашвили вынужден был бы соревноваться с оппозиционерами именно в той области, где у него мало шансов на успех. Сложно представить себе политика, который хотел бы оказаться в такой ситуации. Положение осложняется тем, что российско-грузинские отношения — это острый вопрос грузинской публичной политики. Грузинским властям трудно делать какие-то незаметные шаги в этой сфере. Кстати, России в этом плане проще — в последние годы тема Грузии в значительной мере ушла из фокуса общественного интереса.

Наконец, Россия и Грузия вступают в электоральные циклы. В конце 2011 года в России пройдут выборы в Государственную Думу, весной 2012 года — президентские выборы. В Грузии парламентские выборы должны состояться в мае следующего года, в январе 2013 года — президентские. Москва и Тбилиси едва ли пойдут на какие-то решительные шаги в двусторонних отношениях, пока в обеих странах не будет решен вопрос о власти.

### **Контуры урегулирования**

Прецедентов мирной территориальной реинтеграции распавшихся государств практически не существует. Акцент на образе Берлинской стены в риторике официального Тбилиси не случаен. Помимо попытки отождествить нынешние отношения между Россией и Западом с «холодной войной», а современную Россию — со сталинским Советским Союзом здесь есть еще и указание на наиболее заметный подобный прецедент — объединение Германии. Аналогия некорректна. Между западными и восточными немцами никогда не было ничего похожего на межэтнический конфликт, разделение Германии было следствием не внутреннего конфликта, а решения оккупировавших ее держав, наконец, абхазы и осетины, в отличие от восточных немцев, совсем не рвутся в состав Грузии.

Поэтому строить планы снижения напряженности в отношениях между Россией и Грузией, Грузией и ее бывшими автономиями, исходя из неперемного восстановления территориальной целостности последней в границах Грузинской ССР, было бы непродуктивно с практической точки зрения. Абхазская и югоосетинская элиты на данном этапе ставят перед собой прямо противоположные цели, так что объявить запланированным итогом интеграцию их республик в состав Грузии значит никогда не добиться снижения напряженности. Это не означает, что Грузия должна отказаться от идеи территориальной целостности в границах Грузинской ССР, тем более такой отказ для нее невозможен по внутривнутриполитическим причинам. Однако от всех трех сторон потребуется большая гибкость в вопросах статуса. Отметим, что российские представители уже после августовского конфликта говорили о возможности создания в будущем конфедерации в составе Грузии, Абхазии и Южной Осетии. К сожалению, в Тбилиси было отвергнуто само обсуждение такой перспективы. Слабые стороны у идеи конфедерации действительно есть, практическая осуществимость этого проекта может вызывать сомнения, но в качестве исходного пункта для обсуждения она была для Грузии точно не хуже, чем простое требование согласиться с независимостью двух

республик. Тем более что и в России эта идея рассматривалась скорее как отправная точка для дискуссии, а не как догма.

Определенная готовность к диалогу в России есть. По всей видимости, лишь бюрократическая инерция мешает Москве снять ограничения на импорт грузинского вина и минеральной воды и облегчить процедуру выдачи виз гражданам Грузии. На экспертном уровне в России обсуждаются перспективы возвращения грузинских беженцев в некоторые районы Абхазии, помимо Гальского. Также обсуждается расширение доступа международных наблюдателей в Абхазию и Южную Осетию на основе отдельного соглашения, которое позволило бы обойти вопрос об их статусе, ставший препятствием для работы МНЕС в двух республиках.<sup>34</sup>

Малая вероятность радикальных сдвигов в перспективе ближайших двух лет в отношениях Грузии и России, Грузии, Абхазии и Южной Осетии не означает, что невозможно постепенное снижение напряженности через решение локальных практических проблем. В определенной степени оно уже происходит. Так, власти Южной Осетии готовятся принять закон о виде на жительство, который позволил бы пересекать границу республики этническим грузинам – жителям Ахалгорского района, которые не приняли югоосетинское гражданство.

Главное достоинство доклада Самуэля Чарапа и Кори Вельта в том, что он инвентаризирует такого рода практические проблемы – от режима пересечения границ Абхазии и Южной Осетии для жителей приграничных территорий до водо- и газоснабжения. Стратегия «малых дел» осуществима даже в существующих сложных условиях, и ее успешная реализация позволит «расчистить площадку» для обсуждения стратегических политических решений в будущем. Можно выдвинуть только несколько предложений, которые, возможно, сделали бы такую стратегию более сфокусированной и облегчили бы ее принятие сторонами конфликта.

Во-первых, требуется отделить обсуждение гуманитарных вопросов (таких, как положение приграничного населения) от политической дискуссии о будущем региона. Вопрос о количестве и характере российских вооружений в Абхазии и Южной Осетии, в принципе обсуждаемый в контексте проблемы долгосрочной нормализации обстановки в регионе, едва ли может быть поставлен в текущих условиях. Объединять его с гуманитарными вопросами, значит ставить ненужное дипломатическое препятствие для решения последних.

Во-вторых, учитывая характер взаимоотношений между Тбилиси, Сухумом и Цхинвалом, а также тот опыт взаимодействия, который имеется у Грузии и России, устные заявления о неприменении силы едва ли будут восприняты сторонами с доверием и станут базой для будущего диалога. Следует все же рассмотреть вопрос о юридически обязывающем соглашении о неприменении силы между Грузией и Абхазией, Грузией и Южной Осетией, возможно, в пакете с подтверждением соответствующих обязательств в отношении Грузии со стороны России. Такое соглашение может также содержать договоренность о создании механизмов для обсуждения и решения гуманитарных, социальных и экономических проблем, вытекающих из сложившегося ныне статус-кво. Нежелание Тбилиси признавать власти Абхазии и Южной Осе-

<sup>34</sup> Отношения России и США после «перезагрузки»: на пути к новой повестке дня. Взгляд из России // «Доклад российских участников Рабочей группы по будущему российско-американских отношений» // <http://valdaiclub.com/publication/22285.html>. – 2011. – Март. – С. 27.

тии в качестве стороны для переговоров с эмоциональной точки зрения понятно. Но если Грузия действительно взяла курс на мирное урегулирование двух конфликтов, взаимодействие с теми силами, которые непосредственно контролируют территории двух республик, необходимо. Отметим: российский опыт в Чечне показывает, что, даже восстанавливая силовым путем конституционный строй на части собственной международно-признанной территории, невозможно избежать взаимодействия с теми, кто осуществляет на этой территории власть; также приходится мириться с долгосрочными последствиями и издержками такого «контракта».

В-третьих, необходим российско-американский диалог по ситуации вокруг Грузии, который предполагал бы инвентаризацию интересов двух стран и поиск точек соприкосновения этих интересов. Понятно желание администрации Барака Обамы начать российско-американские отношения с чистого листа, однако Россия не может упустить из виду то обстоятельство, что озабоченности в вопросах безопасности в Европе и в мире игнорировались на протяжении многих лет вплоть до тех пор, пока в августе 2008 года российско-американские отношения не оказались на грани прямого конфликта. «Перезагрузка» не вытекает из августовского кризиса напрямую, но он сыграл свою роль в ее возникновении. Такой диалог может осуществляться в рамках экспертных сообществ или носить непубличный характер, но в его отсутствие надежное урегулирование маловероятно.