

## Отношения Грузии и НАТО Что нового принесет 2014 год?

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 291  
Сентябрь 2013 г.

Корнелий Какаchia  
*Тбилисский государственный университет*

Ориентация внешней политики нового правительства Грузии остается предметом серьезного размышления. На проводившемся в Тбилиси 83-м семинаре программы 'Rose-Roth' Парламентской ассамблеи НАТО премьер-министр Бидзина Иванишвили несколько раз повторил, что его правительство рассчитывает получить План действий по подготовке к членству (ПДПЧ) на саммите НАТО в 2014 году. При этом, хотя он предупредил грузинскую общественность, что его заявление не должно рождать завышенные ожидания, некоторые скептики по-прежнему ставят его уверенность под вопрос и критикуют это заявление как нереалистичное.

Правительство Иванишвили вынуждено снижать (в некоторой мере) уровень конфронтации Грузии с Россией, при этом не отказываясь от полноценного движения к евро-атлантической интеграции. Кроме того, Международным силам содействия безопасности в Афганистане Грузия предоставляет войск больше, чем остальные нечлены НАТО, и Тбилиси обозначил свое желание участвовать в миссии после 2014 года. Однако ничто из этого не прибавляет Грузии очков в глазах некоторых из основных европейских членов Североатлантического альянса, которые, кажется, удовлетворены нынешним составом организации. Западные партнеры страны согласны с тем, что России не следует позволять контролировать выбор Грузии в сфере внешней политики. Но стремление страны к членству и обещания, данные Тбилиси Альянсом, в обозримом будущем, вероятно, останутся нереализованными, пока страна стоит перед стратегическими дилеммами, – если не случится никаких тектонических сдвигов в глобальной политике.

### **Консенсус по прозападной внешней политике достигнут, но патовая ситуация сохраняется**

Интеграция в НАТО – один из основных приоритетов грузинской внешней политики, причем она рассматривается не столько как вопрос выбора, сколько как стратегическая необходимость. На саммите НАТО в Бухаресте в апреле 2008 года

главы государств и правительств стран Альянса пришли к соглашению о том, что Грузия станет членом НАТО. Это решение было подтверждено на последующих саммитах организации, в том числе в 2012 году в Чикаго.

Но несмотря на приверженность Грузии активному политическому диалогу и практическому взаимодействию с НАТО с использованием таких интеграционных механизмов, как Комиссия НАТО – Грузия и Ежегодная национальная программа, заявка Тбилиси на членство в организации заморожена на неопределенный срок. Хотя есть небольшой шанс, что Грузия могла бы получить ПДПЧ на саммите 2014 года, среди самих членов НАТО немало сомнений относительно преданности интересам безопасности Грузии как полноценного союзника. Многие грузинские эксперты верят, что Альянс может пожелать сделать для «страны-кандидата» что-либо беспрецедентное, однако маловероятно, что Тбилиси сможет преодолеть опасения имеющих широкие коммерческие и энергетические связи с Россией европейских континентальных держав (таких как Франция, Италия и Германия), которые заблокировали получение Грузией ПДПЧ на саммите в Бухаресте. Даже позиция Соединенных Штатов, прежде самого громкого голоса за грузинское членство в НАТО, значительно изменилась в период правления Обамы, когда Белый дом был более сфокусирован (по крайней мере в течение первого срока Обамы) на «перезагрузке» отношений с Россией. В результате, несмотря на то что дверь НАТО риторически остается для Грузии открытой, на практике получение страной членства было поставлено на паузу.

Вопреки ожиданиям, смена правительства в Грузии несущественно повлияла на ее внешнюю политику, и стратегическая ориентация на НАТО сохраняется. Хотя признаков того, что Грузия станет членом НАТО в ближайшем будущем, нет, большинство граждан страны по-прежнему поддерживают членство в Альянсе – они воспринимают его не только как гарантию безопасности, но как символ своей принадлежности к Западу. Согласно опросу, проведенному в июне 2013 г. по заказу Национального демократического института США, поддержка интеграции Грузии в ЕС и НАТО сохраняется высокой: на уровне 79 % и 73 % соответственно.<sup>1</sup>

В то же время большинство грузинских граждан также понимают: военная оккупация Абхазии и Южной Осетии Россией означает, что уровень безопасности Грузии снижен – если не равен нулю. Отношения между двумя отвернувшимися друг от друга соседями, возможно, медленно улучшаются, но ни с той, ни с другой стороны нет четкого общественного запроса на то, чтобы непременно восстановить дипломатические отношения. К тому же, пока правительство Иванишвили надеется прийти к временному соглашению с Россией, Грузия будет продолжать наталкиваться на резкое неприятие Москвой стремления страны к членству в НАТО независимо от того, кто находится у власти в Тбилиси. В пятую годовщину российско-грузинской августовской войны 2008 года премьер-министр России Дмитрий Медведев, выступая на грузинском телевидении, в очередной раз подтвердил, что членство Грузии в НАТО вызовет напряженность в связях Тбилиси с Москвой. Он также напомнил Грузии, что Россия – ядерная держава, а

---

<sup>1</sup> Luis Navarro. “Public attitudes in Georgia: Results of a June 2013 survey carried out for NDI by CRRC” (available at: <http://www.ndi.org/files/NDI-Georgia-Survey-June-2013-ENG.pdf>).

это следует иметь в виду, взвешивая выгоды и издержки присоединения к Альянсу.

Пока грузинская дипломатия пересматривает вопрос о том, как сотрудничать с мощным северным соседом, который по-прежнему склонен рассматривать бывшие советские республики фактически как вассалов, непонятно, как Грузия может добиться соответствия критериям расширения НАТО – по крайней мере в том виде, в котором они сейчас записаны:

«Прежде чем стать членами НАТО, государства, вовлеченные в межэтнические или внешние территориальные конфликты, в том числе связанные с ирредентистскими притязаниями или внутренними спорами о юрисдикции, должны урегулировать такие конфликты мирными средствами в соответствии с принципами ОБСЕ. Урегулирование таких конфликтов будет определяющим фактором того, приглашать ли государство присоединиться к альянсу».

Какова будет стратегия Грузии в таких обстоятельствах? Несмотря на то что долгосрочную стратегию и всеобъемлющую идею определять пока не предстоит, грузинский политический класс понимает, что формулирование такой стратегии может коснуться некоторых политически неудобных вопросов, которые могут противоречить или даже угрожать национальным интересам.

### **Динамика внутренней политики: территориальная целостность и западная интеграция**

Россия толкает Грузию к ложному выбору между территориальной целостностью, которая тесно связана с присоединением Грузии к Евразийскому союзу и ее возвращением в сферу российского влияния, и дальнейшей интеграцией в НАТО (но без отколовшихся регионов). Таким образом, Россия дает понять другим постсоветским странам, что может случиться, если кто-то станет противостоять воле Кремля и самостоятельно определять ориентацию внешней политики.

В этих условиях некоторые западные соратники Тбилиси предлагают грузинам думать относительно территориальной целостности «нешаблонно» и даже «мыслить о неммыслимом». По их совету, стоит Тбилиси сменить свои приоритеты с возвращения оккупированных территорий на закрепление в западных институтах – интеграция Грузии в Североатлантический альянс станет реально возможным вариантом. Согласно этому расчету, НАТО будет гораздо проще предоставить Тбилиси ПДПЧ, если организации не придется при этом помогать защищать территориальную целостность Грузии.

Однако маловероятно, что подобный курс будет принят в ближайшее время. Многие в Грузии полагают, что даже при наличии политической возможности принять реальность «какая она есть» не было бы никакой гарантии того, что Россия молча согласилась бы на такую уступку, означающую вступление Грузии в НАТО. Даже если бы Грузия каким-либо образом сдала свои территории, Россия могла бы не отказаться от своих возражений против членства Грузии в НАТО, поэтому маловероятно, что сам Альянс примет ее как члена. Наконец, грузинское общество не забыло, что военная цель Москвы заключалась не в том, чтобы установить контроль над отколовшимися от Грузии регионами, а в том, чтобы наказать страну за движение к интеграции в НАТО, применив «жесткую

силу» России в ее, как говорят в Москве, «ближнем зарубежье».

Такая «политика умиротворения» в отношении Москвы не будет благоприятной и для международного сообщества, так как появится прецедент насильственного изменения Россией границ на постсоветском пространстве. Кроме того, это прямо противоречит принципу нерушимости границ, который представляет собой краеугольный камень современной европейской безопасности, что закреплено в Заключительном акте СБСЕ в Хельсинки. Важен также вопрос прав человека. Этнические чистки при содействии великой державы не могут рассматриваться как легитимный инструмент самоопределения какого бы то ни было народа, включая население сепаратистских регионов Грузии.

Наконец, несмотря на малое количество грузин, которые не согласились бы с тем, что членство в НАТО желаемо, нет гарантии, что ориентация на западную интеграцию возобладает над стремлением к территориальной целостности, если бы по этому вопросу был проведен референдум.

Осознавая этот факт, Кремль пытается играть на любых слабостях Тбилиси, чтобы получить влияние на грузинскую политику, которое он окончательно потерял после войны 2008 года. Кроме того, поскольку Грузия не входит ни в какие организации коллективной безопасности, а ее натовские перспективы туманны, Москва пытается привлечь Тбилиси обратно в свое пространство безопасности, намекая, что под эгидой продвигаемого Москвой Евразийского союза могут быть найдены решения по Абхазии и Южной Осетии, которые позволят грузинскому руководству сохранить лицо. Но слишком пристальный интерес Москвы и слишком охотное примирение с ней открывают дверь постоянному вмешательству в грузинские внутренние дела и ограничивают как независимость страны, так и возможности ее внешнеполитического выбора.

Поскольку Тбилиси не собирается жертвовать своим суверенитетом и территориальной целостностью, идут дискуссии о том, сможет ли Грузия получить членство в НАТО без распространения гарантий безопасности на отколовшиеся регионы. Это произошло бы по модели Западной Германии, которая была допущена в НАТО в 1949 году несмотря на «замороженный конфликт» с Москвой, который не разрешался десятилетиями. Сторонники этой идеи заявляют: это не обяжет Альянс оборонять те части Грузии, которые в течение двадцати лет не управлялись Тбилиси напрямую. Любопытно, что по мнению некоторых грузинских аналитиков, если этот план сработает, Германия может наряду с США начать покровительствовать евро-атлантическим устремлениям Грузии. Неясно, однако, готова ли Германия взять на себя такую роль в продвижении грузинской заявки на членство.

Эта идея может звучать нереалистично и едва ли будет принята всеми членами НАТО, но тем не менее Тбилиси может надеяться убедить Вашингтон и его союзников по организации в том, что грузинская ситуация уникальна и что – в свете угрозы, которую представляет для Грузии Россия, – Тбилиси должен быть освобожден от нормальной процедуры. Решения в НАТО принимаются на основе консенсуса, и вопрос о том, сколько членов Альянса будут готовы противостоять России, нарушая правила в случае в Грузией, – спорный. И все же с точки зрения Грузии, аргумент рационален и его стоит обсуждать.

## Заключение

Несмотря на то что перспективы членства Грузии в НАТО представляются отдаленными, дело не кажется полностью безнадежным. На сегодняшний день Грузия заметно продвинулась по пути к членству, особенно если принять во внимание точку, с которой процесс начался. Однако для восстановления динамики отношений по-прежнему необходимы согласованные усилия. С учетом скептицизма членов НАТО относительно грузинского членства бесконечные обещания инкорпорировать Грузию в западные структуры начинают казаться пустыми. Некоторые грузинские эксперты сегодня говорят, что цена, которую страна платит за продвижение в списке заявок (то есть потери солдат в Афганистане), слишком высока. Это косвенный результат политики предыдущего правительства, сформировавшего ложные ожидания, которые не могли реализоваться в короткие сроки. Критикуя предыдущее правительство за его риторику, новые власти тоже склонны давать общественности нереалистичные надежды, заявляя, что процесс постепенной интеграции в НАТО идет быстрее, чем когда-либо. Не ограниченная, эта тенденция тоже может привести к общественному разочарованию.

Грузия сдала важный экзамен на демократичность: произошла мирная передача власти через парламентские выборы. В этом смысле страна сделала огромный шаг к вступлению в Североатлантический альянс. Если последуют дальнейшие реформы и демократические институты будут укрепляться, это еще более приблизит Грузию к НАТО. Но это сближение требует также того, чтобы и сама организация предпринимала конкретные шаги по дальнейшему интегрированию Грузии и избегала политики, сочетающей вежливые обещания на публике и безразличие или антипатию в частном порядке. Неспособность каким-либо образом обеспечить Тбилиси повышение статуса в ближайшем будущем может серьезно ударить по внутригрузинским силам, которые поддерживают евро-атлантическую интеграцию. Это может снизить энтузиазм населения относительно интеграции страны с Западом, что может привести к эрозии и, в конце концов, к краху общенационального консенсуса по этому вопросу.

Хотя грузины понимают, что вклад в миссию Международных сил содействия безопасности не средство покупки членства в НАТО, они ожидают, что организация пойдет на соответствующие шаги, чтобы показать: процесс интеграции идет. Независимо от того, получит ли Грузия ПДПЧ в 2014 году, Тбилиси может рассчитывать как минимум на то, что на следующем саммите Альянс подтвердит значительный прогресс Грузии, оценит текущие политические процессы в стране и поддержит практические шаги по направлению к полной и необратимой интеграции Грузии в НАТО.

Elliott School of  
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES  
EU R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)