

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том XIV, № 2

Весна 2015

Россия и Кавказ	1
<i>Р. Крейг Нейшн</i>	
Нормы против интересов: двусмысленный характер демократической кондициональности НАТО в Армении.....	14
<i>Шалва Дзедзишвили</i>	
Южный Кавказ между Россией и Западом: насколько прагматичны подходы заинтересованных сторон?.....	41
<i>Гаянэ Новикова</i>	
Россия, ЕС и Южный Кавказ: разработка эффективной всеохватной схемы региональной безопасности, основанной на сотрудничестве.....	57
<i>Эльхан Нуриев</i>	
Прохождение Южного Кавказа через беспокойные воды к региональной интеграции	71
<i>Джордж Влад Никулеску</i>	
Россия против ЕС/США в случаях Грузии и Украины	83
<i>Давид Мацаберидзе</i>	
Евразийский Экономический Союз и трудности интеграции: случай Южной Осетии и Абхазии	95
<i>Елизавета Егорова и Иван Бабин</i>	
Возвращение к Вавилонскому столпотворению: гонка интеграции на Южном Кавказе	106
<i>Хайдемария Гюрер</i>	

Южный Кавказ между Россией и Западом: насколько прагматичны подходы заинтересованных сторон?

Гаянэ Новикова *

Период с сентября 2013 года по октябрь 2014 характеризуется чередой событий, которые резко изменили траекторию развития ситуации на постсоветском пространстве, в том числе и на Южном Кавказе.

В данном случае, критически важную роль сыграли отношения России с Западом, которые формируют среду безопасности в Европе и Евразии. С одной стороны, обе стороны обвиняют друг друга в нарушении основных принципов международного права, в том числе и относящихся к суверенности государств, а с другой каждая из сторон определяет свои решения и подходы как «прагматические».

В этой статье рассматривается следующий вопрос: «Насколько прагматичны это подходы?». Исследование сфокусировано на развитии событий на Южном Кавказе, рассматриваемом через призму принятия решений основными региональными и нерегиональными акторами. В основном благодаря этим предположительно прагматичным решениям заинтересованных сторон, принимающих участие в процессах этого региона, государства Южного Кавказа стали еще более разделенными и неустойчивыми. Армения, Азербайджан и Грузия столкнулись с новыми трудностями как в отношениях между собой, так и в отношениях с затронутыми внешними акторами.

Прагматизм российской внешней политики

Ключевые элементы российской внешней политики начали развиваться в конце 1990-х в ответ на западное пренебрежение к российским национальным интересам. Они выкристаллизовались в течение следующих лет, став более наступательными, и в некоторой степени, более нетерпимыми к Западу в целом. Такая политика формировалась в соответствии с самоидентификацией России в качестве одной из основ многополярного мира и равноправного партнера среди глобальных лидеров в международных делах, способного защищать свои стратегические инте-

* Доктор Гаянэ Новикова является директором-основателем Центра стратегических анализов *Спектрум* (с 2001). Она ведет курсы по российской внешней политике в Государственном университете языков и социальных наук им. Брюсова в Ереване, Армения. Она была фулбрайтовским стипендиантом (2008-2009) и приглашенным исследователем в Департаменте языков и цивилизации Ближнего Востока Гарвардского университета (2009-2013), а также приглашенным лектором в Департаменте международных отношений Бостонского университета (2011, 2013). В сферу ее компетентности входят вопросы международных отношений и региональной безопасности, в том числе этно-политические конфликты и неконвенциональные угрозы, российская политика на Южном Кавказе и политика ЕС Восточного соседства.

рессы и национальные приоритеты.¹ Эта внешняя политика сфокусирована на «возросшую ответственность России за улаживание проблем международной повестки дня и формирование системы международных отношений».²

Россия разрабатывает и реализует свою внешнюю политику на основе двух идей, каждая из которых должна способствовать укреплению мощи и влияния российского государства. Во-первых, Россия должна быть великой силой и служить оплотом для всех консервативных сил, воюющих против революций, хаоса и либеральных идей, распространяемых США и Европой. Вторая опора российской внешней политики касается формирования российской национальной идентичности и национальной идеи. Ее корни уходят в убеждение, что существует великий русский мир и уникальная русская цивилизация, которая во многих отношениях отличается от западной цивилизации (являющейся угрозой для русской национальной идентичности) и простирается далеко за географические границы России.³ Современное российское государство является защитником этой цивилизации и всех людей, которые определяют себя как ее носители, и, следовательно, как российские соотечественники. В целом, в новой и независимой России, стране, которая определяет себя как модель государства, противоположного государствам Запада, концепция евразийства нашла подходящую почву. Наиболее важной фигурой среди современных приверженцев евразийства является Президент Владимир Путин, который постепенно «инжектирует» в российское общество в целом свое видение о величии России и ее уникальной роли в Евразии. Он демонстрирует свою силу применением жестких мер безопасности в отношении непосредственных соседей России, таким образом бросая вызов Западу.

Первым «испытанием» стала Пятидневная война с Грузией, за которой последовало признание независимости Абхазии и Южной Осетии. Запад отреагировал весьма умеренно на нарушение суверенитета Грузии и международного права, поскольку это южнокавказское государство (наряду с Арменией и Азербайджаном) рассматривалось *a priori* как часть сферы «специальных, привилегированных или национальных/стратегических интересов» России и благодаря предположительно российским предупреждениям относительно подоплеку развития событий вокруг Косово. Однако, скорое аннексирование Крыма и украинский кризис в целом стали водоразделом в отношениях между Россией и Западом и подтолкнули последний к разработке общей стратегии противодействия и/или сдерживания России.

Для России Украина всегда была не только составной частью «Русского мира» и цивилизации, но также и государством большого стратегического значения. В

¹ *Национальная стратегия безопасности Российской Федерации до 2020 года*, принятая 13 мая 2009, доступно на http://www.kremlin.ru/ref_notes/424.

² *Концепция внешней политики Российской Федерации*, принятая 12 февраля 2013, неофициальный перевод на английский язык доступен на www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38!OpenDocument.

³ Igor Zevelev, "The Russian World Boundaries," *Russia in Global Affairs*, 2 (2014), доступно на <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Russian-World-Boundaries-16707>.

российская концепция внешней политики подчеркивается, что Россия «должна строить свои отношения в Украиной как с приоритетным партнером по СНГ и [...] способствовать ее включению в процессы углубленной интеграции».⁴

Внутренние события на Украине, которые начались в конце ноября 2013 года, в России были восприняты как агрессия Запада против русской цивилизации, русских ценностей и русского мира в целом.⁵ Эйфория во всех слоях российского общества в отношении возвращения (по российской терминологии) или аннексии (с точки зрения Запада и международного права) Крыма надо считать ясным признаком готовности российского общества поддержать любой шаг властей – и Президента Путина, в частности, – направленный на восстановление статуса России в качестве великой политической, военной и экономической силы, по крайней мере на ограниченном пространстве, называемом Евразией. Далее, концепция об уникальной роли России в качестве цивилизационного фактора, которая вскользь упоминается в нескольких российских внешнеполитических документах, нашла прочное и специальное место в нынешней внешней политике России и на деле стала одной из ее основных опорных точек.⁶ Глеб Павловский, президент Фонда эффективной политики, назвал этот новый этап «украинизацией российской политики».⁷ Действительно, украинский вопрос *per se* способствует легитимизации режима Путина и укреплению российской экономической независимости (хотя и в результате крайне жестких мер). Кроме того, он стимулирует более тесное сотрудничество на международной сцене с некоторыми другими акторами, в частности со странами БРИКС. Санкции ЕС и США против России так же способствуют радикализации российского общества.

Рассматриваемые через призму трансформации российской национальной идентичности и развития Стратегии национальной безопасности, включение Крыма в состав Российской Федерации и поддержка населенных в основном русскими восточных регионов Украины, являются прагматичными, оправданными и логическими. Между тем, это развитие событий в огромной степени усложнило отношения России с Западом.

⁴ Там же.

⁵ Сергей Марков, «Цветная революция является новым типом политтехнологии, который направлен на изменение политического могущества», 15 ноября 2005, доступно на <http://www.km.ru/glavnoe/2005/11/15/arkhiv/smarkov-tsvetnaya-revoluytsiya-eto-novyi-tip-politicheskikh-tekhnologii-po>.

⁶ «Обратной стороной процессов глобализации является усиление внимания к цивилизационной идентичности». См. *Концепцию внешней политики Российской Федерации*, ст. II.14.

⁷ Глеб Павловский, «Кремль: от консервативной политики к революции», *Россия в глобальных делах* 3 (2014), доступно на http://www.globalaffairs.ru/ukraine_crysis/Kreml-ot-konservativnoi-politiki--k-revoluytcii-16722.

Ограниченный прагматизм ЕС и НАТО

Начав в 2004 году выполнение Европейской программы добрососедства, ЕС продемонстрировал свою готовность работать с близкими и дальними соседями для предотвращения внешних неконвенциональных угроз ЕС. В число этих угроз входят терроризм и постепенно усиливающаяся деятельность террористических организаций и отдельных лиц, неконтролируемая миграция, трафик людей и наркотиков. Европе необходимо укрепить безопасность границ ЕС, обеспечить диверсификацию энергетических поставок и уменьшить свою зависимость от российских нефти и газа.

Считается, что демократизация и экономическое сотрудничество способствуют внутренней стабильности и процветанию стран-соседей ЕС, делая их более предсказуемыми. Можно предполагать, что такое развитие событий ослабит неконвенциональные угрозы безопасности ЕС. Бывший президент Европейской комиссии Романо Проди в 2002 году отметил, что ЕС «должен быть готов предложить больше возможностей для сотрудничества и меньше для членства, не отвергая последнее ...» и делиться «всем ... кроме институциями» с партнерами. Цель состоит в том, чтобы распространить на регион соседних стран систему принципов, ценностей и стандартов, которые определяют саму сущность Европейского Союза.⁸ В 2009 году, после российско-грузинской войны от августа 2008, прагматический подход – обеспечивать больше безопасности для стран-членов ЕС, которые соседствуют с Россией плюс с Украиной, Белоруссией и Молдовой – заставил ЕС инициировать новую Программу восточного партнерства (ПВП). В ней приняли участие шесть постсоветских государств: Белоруссия, Украина, Молдова, Армения, Азербайджан и Грузия. Участие последних трех государств обуславливалось соображениями, связанными с каспийскими энергетическими ресурсами и их поставками на европейский рынок.

Представление о сотрудничестве в целом между ЕС и его восточными партнерами было несколько неопределенным, но Восточное партнерство (ВП) было попыткой отойти от полностью регионального подхода к интенсификации двусторонних отношений со странами-партнерами в соответствии с их приоритетами.

Следующим шагом в «сближении с соседями» стала инициация Соглашений об ассоциации, которые оценивались всеми заинтересованными сторонами как попытка предпринять реальные шаги к подключению этих постсоветских государств в европейский интеграционный проект.⁹ Членство в ЕС не стояло на повестке дня.

Становясь постепенно геополитическим фактором, ЕС предлагал помощь и сотрудничество в четырех «мягких» областях сферы безопасности. Хотя в Согла-

⁸ Romano Prodi, “A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability,” speech 02/619 given at the Sixth ECSA-World Conference – Jean Monnet Project entitled “Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU,” Brussels, 5–6 December 2002, доступно на http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm.

⁹ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Warsaw, 29–30 September 2011, доступно на www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf.

шениях об ассоциации упоминалась «политика безопасности» в качестве первой области сотрудничества, это не означает сотрудничество в сфере безопасности: Европейский союз не давал никаких гарантий безопасности своим партнерам с Востока. Тем не менее, безопасность была и все еще остается основным вопросом для всех участвующих государств.

Таким образом, поначалу имело место некоторое недопонимание между государствами-членами ЕС и государствами ВП: последние по разным причинам стремились к получению гарантий безопасности, хотя ЕС не желал и не был готов их дать по своим собственным экономическим и политическим причинам. Устранив вопрос безопасности из повестки дня ВП, ЕС минимизировал свое влияние на развитие всех этих шести государств. Он так же не получил никакого рычага влияния в области «мягкой» безопасности. Кроме того, в качестве геополитического актора ЕС следовал своим собственным интересам – и поэтому в определенной степени игнорировал интересы партнеров и «забыл» о первоначальных целях ВП. Политика ЕС так же становится все более непоследовательной: к примеру, на фоне гражданской войны на Украине Европейский Союз все более заинтересован Азербайджаном в качестве экономического партнера и главного поставщика энергии из Каспийского региона, пренебрегая систематическими и все более усиливающимися нарушениями прав человека в этой стране.¹⁰

Конечно, разногласия между США и Россией по некоторым вопросам, в том числе относительно будущего Украины, оказывают влияние на отношения ЕС-Россия. Однако, отличие подходов США и ЕС к России и к отношениям с ней становится все более очевидным: ЕС хочет – и пытается – уменьшить свою подчиненность США и стремится к ведению своей собственной – хотя мультисторонней и разделенной – «русской политики».

Другим актором в треугольнике, состоящем из России, Южного Кавказа и Запада является НАТО в качестве политико-военной организации. Его непосредственной целью и задачей является обеспечение гарантий безопасности для стран-членов и стабильности в определенных частях мира. Стремление к гарантиям безопасности (наряду с неправильной интерпретацией сигналов США и НАТО) подтолкнуло Грузию к НАТО и сыграло большую роль в провоцировании российско-грузинской войны в августе 2008 года. Отрицательные результаты хорошо известны: Грузия потеряла два отколовшихся региона. Кроме того, последствия этой войны стали сигналом начала переоценки отношений Россия-Запад. Однако, события лета 2008 года в Грузии и продолжающееся развитие событий в Восточной Украине ясно показывают наличие напряжения между Россией и НАТО с одной стороны, но и намерение и потенциал этих двух акторов избегать вовлечения в

¹⁰ “Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, November 28–29, 2013,” 3, доступно на http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos_12/131129_Vilnius_Summit_Declaration.pdf; Richard D. Kauzlarich, “I have not seen a worse situation than now,” interview by Alakbar Raufoglu, *Contact*, 28 April 2014, доступно на <http://contact.az/docs/2014/Interview/042800076924en.htm>.

военные операции, которое может привести к прямой военной конфронтации, с другой.¹¹

В итоге, можно считать, что конфронтации между Россией, ЕС и НАТО являются напоминанием о прежней игре без правил. Их пересекающиеся и противоположные интересы и выбранная манера взаимодействия между собой и с небольшими и слабыми государствами Южного Кавказа провоцируют рост неустойчивости в этом регионе. Прямым результатом «прагматизма» этих трех нерегиональных акторов является дальнейшая милитаризация этого региона, углубление разделительных линий между государствами и государственными образованиями в регионе, неучастие теперь неохотно включающихся соседей в проекты по региональному сотрудничеству и увеличение непредсказуемости в том, что касается будущего.

Прагматизм или внешнее давление: формирование будущего

Третий форум Восточного партнерства в Вильнюсе в ноябре 2013 года стал краеугольным камнем, так как он привел к реализации двух геополитических и геоэкономических интеграционных проектов. Он так же стал основополагающим для будущей архитектуры безопасности Европы. Прежде всего, он показал слабые стороны ПВП и разделил ЕС, бросив вызов единству и сплоченности стран-членов, а с другой стороны парадоксальным образом дал новый стимул, хотя и не напрямую, для проекта Евразийского экономического союза.

Хотя Украина стала катализатором перемен в отношениях между Россией и Западом и будущее развитие событий на Южном Кавказе будет происходить под сильным влиянием отношений между Россией, ЕС, НАТО и США, при рассмотрении трехсторонних тенденций отношений между Россией, Южным Кавказом и Западом надо обратить внимание на четыре основных момента текущего развития событий на Южном Кавказе:

1. В трех странах региона – Армении, Азербайджане и Грузии – внутренние проблемы имеют более высокий приоритет, чем внешние или соображения, связанные с внешней политикой.
2. Россия придерживается трёхполюсной политики на Южном Кавказе, делая серьезные различия в подходах к каждому из региональных акторов, включая Абхазию, Южную Осетию и Нагорный Карабах. Она располагает серьезными политическими, экономическими и военными рычагами и оказывает влияние на ключевые решения своих партнеров и не-партнеров в регионе.

¹¹ Возобновление конфронтации НАТО – Россия закончилось декларацией саммита в Уэльсе (5 сентября 2014, доступно на www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm) и острой критикой Запада в речи Путина на заседании Валдайского международного дискуссионного клуба (24 октября 2014, доступно на <http://eng.kremlin.ru/news/23137>).

3. ЕС заново формирует свою политику в отношении к этому региону, меняя свой подход к более двусторонне ориентированной политике. Однако его влияние на внутренние процессы в областях мягкой безопасности, как и в отношении экономик Армении, Азербайджана и Грузии, в настоящее время ослабевает вследствие внутренних проблем ЕС, украинской проблемы и сильного присутствия России на Южном Кавказе.
4. НАТО сфокусировало свои усилия – и продолжает фокусировать их – на западной части Евразии; оно избегает вмешательства в украинскую ситуацию, укрепляя прежде всего оборонный потенциал прибалтийских стран.

С учетом этих обстоятельств дефицит безопасности на Южном Кавказе начинает играть существенную роль. А именно, он становится дополнительным фактором для государств региона, так как каждое из них сталкивается с необходимостью выбрать направление интеграции, что предполагает определенные параметры, связанные с безопасностью. В определенной степени политические, экономические, военные и социальные компоненты этого биполярного интеграционного выбора – ЕС или Евразийский Экономический Союз (ЕЭС) – исключают взаимно друг друга, особенно в политическом и военном смысле. Ссылки на так называемый цивилизационный выбор в отношении к Южному Кавказу несколько искусственны: без сомнения Грузия и Армения принадлежат к Европе, тогда как Азербайджан имеет как европейскую, так и ближневосточную идентичность.

Азербайджан: в роли региональной силы

Азербайджан претендует, в соответствии со всеми своими стратегическими параметрами, на роль влиятельного регионального государства. По понятным причинам, этому государству не приходится выбирать между Россией и Западом, так как он способен вести более комплементарную политику благодаря интересу к его энергетическим ресурсам и факту, что его территория может служить транзитной зоной для туркменского газа и казахской нефти. Фактор транзита энергоресурсов играет существенную роль в отношениях Азербайджана с Россией, которая рассматривает Азербайджан как соперника на европейском рынке энергии.

Однако «нефтяной» фактор играет двойственную роль во внутренней и внешней политике Азербайджана, которая напрямую связана с неразрешенным нагорно-карабахским конфликтом. Во-первых, нефтяной фактор ослабляет позицию Азербайджана в нагорно-карабахском конфликте из-за необходимости предотвращать какое-либо прерывание нефтяных поставок Западу, что означает, что Азербайджан не может позволить себе возобновление военных действий в зоне конфликта. Во-вторых, нефть позволяет Азербайджану балансировать между Россией и Западом и требовать незамедлительного решения этого затянувшегося конфликта, угрожая возобновлением военных действий для освобождения «оккупированных территорий». Следовательно, ни Россия, ни ЕС не в состоянии сформулировать предложения для переговоров, которые благоприятны для Азербай-

джана,¹² таким образом укрепляя намерение Азербайджана не принимать участия ни в каком интеграционном проекте.

Как Россия, так и ЕС выбрали очень «прагматические» подходы для сохранения Азербайджана в сфере своего влияния. Зависимость некоторых европейских государств от каспийских энергоресурсов позволяет руководству Азербайджана нарушать права человека и полностью игнорировать требования международных организаций для защиты прав человека и их призывы реализовать определенные элементы европейских программ, находящиеся в юридических рамках концепции мягкой силы. Поскольку финансовый эквивалент этих программ составляет всего около 3 процентов ВВП Азербайджана, какая бы то ни была угроза на уменьшение финансовой поддержки не является реальным рычагом влияния против авторитарного режима. Более того, это позволяет азербайджанским властям успешно предотвращать какие бы то ни было внутренние социальные или политические волнения.

По сравнению с ЕС, Россия располагает большими возможностями оказывать влияние на Азербайджан:

1. Она продает оружие Азербайджану, представляя увеличивающиеся поставки вооружений как «просто бизнес».
2. В России есть большая азербайджанская диаспора. Согласно некоторым источникам, общая численность азербайджанского населения в России достигает трех миллионов, причем более полутора миллионов проживают в Москве. Поток денежных переводов, который вливается тайком в азербайджанскую экономику, существенным образом помогает обеспечению родственников.¹³
3. Россия (вместе с Ираном) интенсивно пытается добиться соглашения с прибрежными государствами Каспийского моря, в том числе с Азербайджаном, о запрете присутствия иностранных вооруженных сил в этой акватории. Такое соглашение означало бы, что эти страны смогут начи-

¹² Россия в качестве основного нерегионального актора в районе Южного Кавказа не может позволить себе, чтобы ее недвусмысленно воспринимали как поддерживающую одну из сторон нагорно-карабахского конфликта; ее отношения и с Арменией, и с Азербайджаном имеют стратегическое значение. Наоборот, признание независимости Крыма, ускоренное включение Крыма в состав Российской Федерации и реакция мировых сил в огромной степени усложнили позицию России по нагорно-карабахской проблеме. В свою очередь, события на Украине еще раз показали азербайджанским властям и всему азербайджанскому обществу, что ЕС не окажет помощь для возвращения Нагорного Карабаха под азербайджанскую юрисдикцию.

¹³ Согласно Центральному банку в 2012 году из России в Азербайджан были переведены \$1.139 миллиардов. Однако в одном обзоре CESD утверждается, что общая сумма переводов из России в Азербайджан доходит до не менее чем \$3 миллиарда в год. Больше подробностей можно найти в: Center for Economic and Social Development (CESD), “Remittance Euphoria: Expansion or Dependency?” Baku, 30 April 2013, доступно на <http://cesd.az/new/2013/04/remittance-euphoria-expansion-or-dependency>.

нать выполнение больших инфраструктурных проектов в Каспийском море только на основе консенсуса.¹⁴

Результаты нашего анализа можно обобщить следующим образом:

- Заинтересованность Азербайджана в ослаблении напряжения в районе нагорно-карабахского конфликта не очевидна. Однако, в свете вышеупомянутых процессов в более широком регионе и на фоне событий на Украине и в России, опасения Запада относительно возможности того, что этот замороженный конфликт возобновится, несколько ослабли.
- Наличие энергоресурсов позволяет Азербайджану без проблем выделять огромные суммы из национального бюджета на прямые и непрямые военные расходы.¹⁵
- Геополитическое положение Азербайджана и развитие событий в целом на Ближнем Востоке позволяет азербайджанским властям игнорировать оценки всех международных организаций и международных органов, касающихся нарушений прав человека и отсутствия правовых рамок для государственного управления и борьбы с коррупцией. Отсутствуют внешние экономические или юридические рычаги влияния на политические процессы в Азербайджане.
- Благодаря всем этим факторам, Азербайджан может продолжать свою комплементарную внешнюю политику, не делая выбор между ЕС и ЕЭС. Он также получает выгоды из своих отношений как с Россией, так и с НАТО (с Турцией, в частности) в сфере обороны и безопасности.

Грузинская мечта: только на Запад, но осторожно

Перед Грузией не стоит дилемма о выборе направления интеграции. В первые годы ее независимости европейская интеграция вошла в повестку дня внешней политики Грузии как политически и психологически мотивированное решение. Во-первых, оно основывалось на самоидентификации грузин как европейцев. Во-вторых, грузинская элита воспринимает исторический период с 1800 по 1991 год как оккупацию Грузии Российской империей, а затем Советским Союзом. В-тре-

¹⁴ Joshua Kucera, "After Summit, Caspian Sea Questions Linger," *The Diplomat*, 2 October 2014, доступно на <http://thediplomat.com/2014/10/after-summit-caspian-sea-questions-linger/>; Elena Dunaeva, "Results of the Astrakhan Summit of Caspian States," *New Eastern Outlook*, 9 October 2014, доступно на <http://journal-neo.org/2014/10/09/rus-itogi-astrahanskogo-sammita-prikaspijskih-gosudarstv/>.

¹⁵ В феврале 2013 года президент Азербайджана Алиев заявил, что военный бюджет за тот год составляет \$3.7 миллиарда. Он подчеркнул, что нагорно-карабахский конфликт может быть решен военными средствами, если за разумный период времени не будет отмечен никакой прогресс; см. "Azerbaijan Sharply Increases Military Spending," *Atlantic Council*, 1 February 2013, доступно на <http://www.acus.org/natosource/azerbaijan-sharply-increases-military-spending>.

тых, грузинское общество в целом рассматривает Российскую Федерацию как оккупационную силу, имея в виду ее роль в абхазском и южноосетинском конфликтах. Следовательно, противоречия между Россией и Грузией являются системными и имевшими глубокие корни. Согласно Стратегии национальной безопасности Грузии, принятой в 2012 году, «Война 2008 года показала, что Российская Федерация не принимает суверенность Грузии, в том числе грузинский выбор в пользу демократии и независимой внутренней и внешней политики».¹⁶

С другой стороны, надо отметить существенное отличие грузинской политической культуры от политической культуры соседних стран: гражданское общество в Грузии играет важную роль при принятии политических решений и в определенной степени оно может действовать как автономная и независимая сила. Мирная передача власти в нескольких случаях указывает на политическую зрелость этого общества – общества с четкой шкалой приоритетов и относительно единой точки зрения, что касается будущего. В этом контексте подписание Соглашения об ассоциации, в том числе УКЗСТ, между ЕС и Грузией 27 июня 2014 года можно рассматривать как очередной шаг в сторону реализации грузинской мечты.¹⁷

Хотя в российско-грузинских отношениях после октября 2012 года наметились позитивные сдвиги, «российская повестка дня» не имеет высокого приоритета. На всех политических уровнях грузинское руководство готово интегрировать Грузию в евроатлантические институты и рассматривает в частности НАТО в качестве единственного гаранта безопасности страны.¹⁸ Послание к грузинскому обществу состоит в том, что членство в НАТО является стратегической целью, достижение которой потребует продолжительного времени и больших усилий. Сотрудничество Грузии с НАТО существенно расширяется, и из государств Южного Кавказа она продвинулась по этому пути больше всех.¹⁹

Перспективы на членство Грузии в ЕС, однако, небольшие. Тем не менее, в последние годы, как Соединенные Штаты, так и ЕС увеличили свою экономическую и политическую помощь Грузии из-за ее геостратегического положения, транзитных возможностей и вклада в демократическое развитие этого региона.

Надо признать, что по сравнению с реакцией на Соглашение об ассоциации Украины с ЕС, которое имеет критически важные геополитические и гео-экономические последствия для всех трех затронутых сторон, реакция России на соглашение с Грузией была рациональной (и даже несколько безразличной). Россия располагает сильными механизмами влияния, которые она может использовать, чтобы

¹⁶ Government of Georgia, *National Security Concept of Georgia* (2012), 3, available at <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=156940>.

¹⁷ *The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine*, Brussels, 23 June 2014, доступно на http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-430_en.htm.

¹⁸ *National Security Concept of Georgia*, 3.

¹⁹ Для дополнительной информации смотри официальные документы, касающиеся двусторонних отношений Грузия-НАТО, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm; и Декларацию саммита НАТО в Уэльсе в 2014 году.

не допустить какие бы то ни было непредсказуемые движения с грузинской стороны.

Признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии *де юре* и *де факто* означает изменение государственных границ Грузии. Тем временем, эта нестабильная ситуация стала причиной для оказания давления и влияния. Хотя «грузинские конфликты» сейчас «глубоко заморожены», блокируя таким образом грузинско-российские отношения, по-видимому, грузинское руководство отказалось от заявлений и действий, которые могли бы вызвать гнев России.

У России есть три военные базы на Южном Кавказе, две из которых *де юре* находятся на грузинской территории.

Грузинская экономика все еще очень слаба и российский рынок имеет для нее важную роль: товарооборот с Грузией существенно увеличился в 2013 году, после того как Москва разрешила импорт грузинских продуктов (в основном вина и минеральной воды).²⁰

Самая большая грузинская диаспора находится в России,²¹ а поток денежных переводов из России в Грузию составляет около половины всех денежных поступлений из-за границы.²²

Грузия зажата между государствами-партнерами России, в том числе и Турцией, и поток товаров с грузинскими этикетками из стран-членов ЕС легко можно контролировать. Также очевидно, что расширение НАТО и ЕС в среднесрочном плане застопорилось, особенно в свете конфронтации России с Западом по поводу Украины и развития событий в этой постсоветской стране.²³ Причины приостановки расширения проистекают от общего контекста: а именно, быстрый рост нестабильности на Ближнем Востоке и опасность проникновения неконвенциональных угроз в Европу. Политика Грузии в отношении членства в НАТО и ЕС должна быть более сбалансированной, и страна будет стремиться к выполнению своих обязательств в рамках Соглашения об ассоциации. На фоне ситуации на Украине интеграция Грузии в ЕС (особенно, что касается УКЗСТ) замедлится – процесс, который будет сопровождаться дальнейшим падением уровня жизни, и в свою очередь, возможно, вызовет социальные волнения.

Для избегания такого сценария новое грузинское руководство намеревается использовать образ Грузии «как маяка свободы» и культивировать свой привилегированный статус получателя западных инвестиций. Однако некоторые небольшие положительные подвижки в двусторонних российско-грузинских отношениях

²⁰ “Georgia’s Foreign Trade in 2013,” *Civil Georgia*, 24 January 2014, доступно на <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26885>.

²¹ *Georgian Diaspora Study* (GIZ/Economic Policy Research Center, 2012), доступно на www.eprc.ge/admin/editor/uploads/files/GIZ_Georgian_Diaspora_Study_A4_Book_Print.pdf.

²² Givi Melkadze, “Labor Migration and Remittances to Georgia,” *ISET Economist*, 26 September 2012, доступно на <http://www.iset.ge/blog/?p=779>.

²³ “Obama: No ‘immediate plans’ to bring Ukraine, Georgia into NATO,” *CBS News*, 26 March 2014, доступно на www.cbsnews.com/videos/obama-no-immediate-plans-to-bring-ukraine-georgia-into-nato.

позволяют руководствам этих двух соседних государств формировать более прагматический подход друг к другу. Грузия не желает раздражать Россию и попытается поддерживать баланс в обеих направлениях. В свою очередь, стратегические интересы России в Грузии резко сократились после установления сильного контроля над Абхазией и полного контроля над Южной Осетией. И последнее, в долгосрочном плане Грузия может выиграть от того, что будет играть активную роль в регионе Южного Кавказа.

Армения: выбор сделан. Что дальше?

3 сентября 2013 года армянский президент Серж Саргсян во время встречи с российским президентом Путиным заявил, что Армения намеревается присоединиться сначала к Таможенному Союзу, а затем к ЕЭС. Представители ЕС, с которыми Армения вела переговоры о Соглашении об ассоциации и УКЗСТ в течение последних трех с половиной лет, не ожидали такого поворота. Реакция ЕС была вполне предсказуемой: «учитывая желание Армении войти в Таможенный Союз России, Белоруссии и Казахстана, заявленное в сентябре 2013 года, Соглашение об ассоциации, несовместимое с членством в Таможенном Союзе, не будет ни парафировано, ни подписано. Европейский Союз продолжит сотрудничество с Арменией во всех областях, совместимых с этим выбором».²⁴ Эти два взаимосвязанных заявления почти положили конец попыткам Армении синхронизировать эти два интеграционных проекта.

Есть два вопроса, которые следует рассмотреть через призму национальной безопасности Армении. Первый, было ли решение интегрироваться с возглавляемым Россией Евразийским Экономическим Союзом неизбежным? Второй, было ли взято это решение под давлением и было ли это прагматическим решением?

В широком плане несколько факторов делают национальную безопасность Армении уязвимой:

- Участие в затянувшемся международном нагорно-карабахском конфликте;
- Вследствие этого конфликта граница с двумя соседними государствами закрыта;
- Сильная зависимость от российских энергетических (нефть и газ) поставок;
- Спад в экономическом развитии и увеличивающаяся демографическая проблема (среди прочего и в результате эмиграции);
- Усиливается потенциал для возникновения социальных волнений.

²⁴ “EU Will Not Sign Agreement with Armenia, Commissioner Says,” *Asbarez*, 13 September 2013, доступно на <http://asbarez.com/113868/eu-will-not-sign-agreement-with-armenia-commissioner-says>.

С учетом этих факторов и усиления милитаризации региона Южного Кавказа и соседних регионов, Армении необходимы прежде всего гарантии безопасности. Реальная военная угроза Армении может исходить только от агрессивных действий Азербайджана, направленных против непризнанной Нагорно-Карабахской Республики (НКР).

Причины, по которым ни ЕС, ни НАТО не могут обеспечить военных гарантий безопасности странам ВП, в том числе Армении, были рассмотрены выше. Военно-политическая и военно-техническая поддержка Армении обеспечивается Россией в соответствии с несколькими двусторонними соглашениями, в том числе и российско-армянским договором о российской военной базе в Гюмри, Армения. Действительно, 102^{ав} российская военная база совместно с военной группой «Армения» Пограничных войск Федеральной Службы Безопасности Российской Федерации являются составными элементами системы обороны Армении. В соответствии с подписанным Протоколом о поправках в Договоре о российской военной базе в Армении (август 2010) был не только расширен объем присутствия, но и сфера географической и стратегической ответственности. В частности, новая редакция Статьи 3 протокола гласит, что в дополнение к функции защиты интересов Российской Федерации российские вооруженные силы в Армении будут обеспечивать безопасность Республики Армения по всему периметру ее границ.²⁵

Гарантии безопасности предоставляются Армении и на основе членства страны в Организации Договора о Коллективной Обороне после того, как в Статье 4 Устава ОДКБ был устранен принцип консенсуса.²⁶ Однако, их реализация в нынешних условиях остается под вопросом.

Другим критически важным вопросом является вопрос об экономической безопасности Армении, в особенности в отношении сектора энергетики. Высокая степень участия России в экономики Армении, в том числе и российская собственность на главные индустриальные комплексы, делает Армению сильно зависимой от России.²⁷ Это положение дел позволяет России применять политику кнута и пряника: Армения получает преференциальные выгоды в обмен на политическую лояльность и поддержку Евразийского интеграционного проекта.²⁸

²⁵ “Deal Signed on Extending Russian Military Presence in Armenia,” *Radio Free Europe – Radio Liberty*, 20 August 2010, доступно на www.rferl.org/content/Russia_Armenia_Sign_Extended_Defense_Pact_/2133043.html.

²⁶ Для дополнительных подробностей смотри: «Парламент Армении ратифицировал важные изменения в устав и договор ОДКБ», *Информационное агентство Regnum*, 25 октября 2011, доступно на <http://www.regnum.ru/news/1459434.html>.

²⁷ Более подробный анализ можно найти в Vladimir Socor, “Armenia’s Economic Dependence on Russia Insurmountable by the European Union,” *Eurasia Daily Monitor* 10:221 (2013), доступно на www.jamestown.org/regions/russia/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=41740&tx_ttnews%5BbackPid%5D=48&cHash=408a5840473a1f08b45f64b8178116ba.

²⁸ В частности, смотри результаты официального визита Путина в Армению в декабре 2013 года.

Надо отметить, что в сфере экономической безопасности, как и в сфере политико-военной безопасности, ЕС не может предложить ничего Армении: объективно он не может предоставить (и не заинтересован это делать) экономическую поддержку Армении на уровне, сравнимом с российскими инвестициями в ведущие отрасли армянской экономики. Кроме того, в случае, если Соглашение об ассоциации, с его УКЗСТ частью, будет подписано и ратифицировано, армянская экономика вряд ли выживет.

Третьим важным связующим звеном с Россией является увеличивающаяся армянская диаспора. Этот фактор играет двойственную роль в армянско-российских отношениях. С одной стороны, российская миграционная политика поощряет иммиграцию в Россию граждан стран СНГ, обеспечивая таким образом свободу передвижения рабочей силы.²⁹ Такая политика косвенно способствует зависимости Армении от России (так как Россия может использовать фактор работающих мигрантов для оказания политического давления на Армению) и приводит к углублению демографических проблем Армении.³⁰ Поток денежных переводов имеет важное значение для страны с высоким уровнем безработицы.³¹

Одним очень чувствительным и важным вопросом для Армении является ее способность обеспечивать и гарантировать безопасность НКР. Интеграция с ЕС путем подписания Соглашения об ассоциации (и УКЗСТ) стала бы угрозой для экономической безопасности НКР, прежде всего из-за установления более строгого пограничного контроля и таможенных правил между Арменией и НКР. С другой стороны, такое соглашение может ослабить военную поддержку, предоставляемую Арменией этому непризнанному государственному образованию.

Учитывая весь спектр проблем, с которыми сталкивается Армения сегодня, роль России в качестве стратегического партнера становится очевидной, тем более имея в виду неспособность ЕС спасти армянскую экономику или гарантировать национальную безопасность. Однако санкции, введенные ЕС и США против

²⁹ *Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года*, доступно на <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>.

³⁰ По данным Национального статистического бюро Армении, на 1 апреля 2013 года численность населения Армении составляла 3029 миллиона, тогда как на 1 апреля 2012 года – 3275 миллионов. За период январь-март 2013 года 259.2 тысячи армянских граждан покинули страну, а приехали 223 тысячи. Отрицательный баланс составляет 35.5 тысяч по сравнению с 25.4 тысячами за первую четверть 2012 года.

³¹ Согласно заявлению Центрального банка Армении от 24 октября 2013 года, частные денежные переводы, присылаемые домой армянскими рабочими-мигрантами в первой половине 2013 года достигли суммы в \$ 713.1 миллиона, что на 14.9% больше суммы за тот же период предыдущего года; доступно на http://remittancesgateway.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=346:private-remittances-sent-home-by-armenian-labor-migrants-in-first-half-increase-by-14-9&Itemid=133. Смотри так же: Lili Karapetyan and Liana Harutunyan, *The Development and the Side Effects of Remittances in CIS Countries: The Case of Armenia* (San Domenico di Fiesole, Florence: European University Institute, 2013), доступно на <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-24.pdf>.

России, без сомнения замедлят процесс интеграции с ЕЭС. Они так же окажут отрицательное влияние на армянскую экономику.

Решение войти в Евразийский Экономический Союз стало результатом рационального подсчета выигрышей и проигрышей в альтернативных перспективах интеграционных процессов для Армении. Это решение было положительно воспринято даже оппозицией: на митинге оппозиционных сил 24 октября 2014 года бывший президент Армении Левон Тер-Петросян заявил, что интеграция в ЕЭС была неизбежной и необходимой. Он добавил, что нет причин дискутировать этот вопрос в момент, когда страна сталкивается с серьезными внутренними проблемами.

Заключение

В геополитической игре, инициированной Россией и ЕС, государства Южного Кавказа могут только выиграть от участия в обоих интеграционных проектах: Соглашении об ассоциации с ЕС и участии в возглавляемом Россией ЕЭС. Армения, Азербайджан и Грузия пытаются балансировать между этими двумя вариантами.³² Развитие событий на Украине является, прежде всего, результатом нежелания России и Запада сотрудничать в сфере безопасности в широком плане. Этот результат способствует дальнейшему усилению соперничества, напряжения, противоречий и конфронтации между Россией, с одной стороны, и ЕС и США с другой. Эта тенденция оказывает отрицательное влияние на среду безопасности в Европе и в Евразии.

Интеграционные проекты, осуществление которых началось, отражают эти тенденции. Любая попытка России и ее западных партнеров ослабить существующее напряжение и конфронтационные настроения должна быть приветствована государствами Южного Кавказа. Кроме того, продление введенных против России санкций ЕС и США не приведет к изоляции России, так как она остается наиболее влиятельным актором в Евразии. Если (и когда) Россия добьется успеха в диверсификации своей экономики и уменьшении своей зависимости от рынка и технологий ЕС, она станет более самоуверенной и менее гибкой в своих международных делах.

³² В частности президент Армении принимал участие в саммите НАТО в 2014 году в Уэльсе.

Литература

"A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability(link is external)." In *speech 02/619 at the Sixth ECSA-World Conference – Jean Monnet Project entitled "Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU*. Brussels, 2002.

"After Summit, Caspian Sea Questions Linger(link is external)." *The Diplomat* (2014).

"Armenia's Economic Dependence on Russia Insurmountable by the European Union(link is external)." *Eurasia Daily Monitor* 10, no. 221 (2013).

"Azerbaijan Sharply Increases Military Spending(link is external)." *Atlantic Council* (2013).

"Labor Migration and Remittances to Georgia(link is external)." *ISET Economist* (2012).

"Results of the Astrakhan Summit of Caspian States(link is external)." *New Eastern Outlook* (2014).

"The Russian World Boundaries(link is external)." *Russia in Global Affairs* 2 (2014).

Deal Signed on Extending Russian Military Presence in Armenia(link is external). Radio Free Europe – Radio Liberty.

EU Will Not Sign Agreement with Armenia, Commissioner Says(link is external). Asbarez, 2013.

Georgia's Foreign Trade in 2013(link is external). Civil Georgia.

Georgian Diaspora Study(link is external). GIZ/Economic Policy Research Center, 2012.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit(link is external). Warsaw, 2011.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit(link is external). Vilnius, 2013.

National Security Concept of Georgia(link is external)., 2011.

Obama: No 'immediate plans' to bring Ukraine, Georgia into NATO(link is external). CBS News, 2014.

Remittance Euphoria: Expansion or Dependency?(link is external). Baku: Center for Economic and Social Development (CESD), 2013.

The Development and the Side Effects of Remittances in CIS Countries: The Case of Armenia(link is external). San Domenico di Fiesole, Florence: European University Institute, 2013.

The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine([link is external](#)). Brussels, 2014.

The NATO–Russia confrontation ended with the Wales Summit Declaration([link is external](#)), 2014.

Двусторонние отношения Грузия-НАТО([link is external](#)), 2015.

Концепция внешней политики Российской Федерации (12 февраля 2013 г.)([link is external](#)). официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации, 2013.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года([link is external](#)), 2014.

Марков, Сергей. *Цветная революция является новым типом политтехнологии, который направлен на изменение политического могущества*([link is external](#)), 2005.

Национальная стратегия безопасности Российской Федерации до 2020 года([link is external](#)), 2009.

Павловский, Глеб. "Кремль: от консервативной политики к революции([link is external](#))."*Россия в глобальных делах* 3 (2014).

Парламент Армении ратифицировал важные изменения в устав и договор ОДКБ([link is external](#)). Информационное агенство Regnum, 2011.