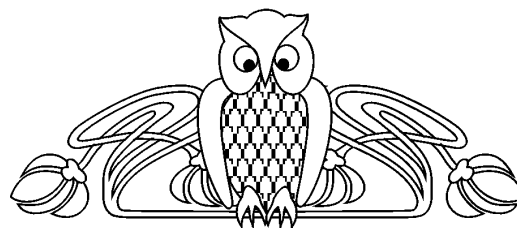




УДК 327.7

## НОВЫЙ ПОВОРОТ ПОЛИТИКИ ЕС В ГРУЗИИ

И. Н. Бурганова



Бурганова Инна Николаевна, кандидат политических наук, доцент кафедры истории Отечества и социально-политических теорий, Оренбургский государственный педагогический университет, burganovain@yandex.ru

Европейская политика соседства находится в непростых условиях развития. Трансформация внутренней ситуации, вызванная выходом Великобритании из ЕС, мигрантским кризисом, дифференциацией стран-участников ЕС, также осложнение обстановки на международной арене вызывают ответную реакцию ЕС по смене доктрины «нового соседства», особенно в тех странах, которые в наибольшей степени заинтересованы в контактах с Брюсселем (Грузия). Рассмотрен ретроспективный анализ изменения доктрины «нового соседства» в Грузии. Исследуются спектр коммуникации Брюсселя и Тбилиси в экономической сфере, политическом взаимодействии и военном сотрудничестве. Делается вывод о перспективах ЕПС (европейская политика соседства) на грузинском направлении.

**Ключевые слова:** доктрина «нового соседства», ЕС, Европейский союз, Грузия.

### A New Twist EU Policies in Georgia

I. N. Burganova

Inna N. Burganova, ORCID 0000-0003-3634-1141, Orenburg State Pedagogical University, 19, Sovetskaya Str., Orenburg, 460014, Russia, burganovain@yandex.ru

The European neighbourhood policy is under difficult conditions of development. The transformation of the internal situation caused by the UK's exit from the EU, the migrant crisis, the differentiation of the EU member States, as well as the complication of the situation in the international arena cause the EU's response to the change of the doctrine of the «new neighborhood», especially in those countries that are most interested in contacts with Brussels (Georgia). A retrospective analysis of changes in the doctrine of «new neighborhood» in Georgia is considered. The range of communication between Brussels and Tbilisi in the economic sphere, political interaction and military cooperation is studied. The conclusion is made about the prospects of the ENP (European neighborhood policy) in the Georgian direction.

**Key words:** doctrine of «new neighborhood», EU, European Union, Georgia.

DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-3-323-327

Европейский союз сегодня находится в непростых условиях возвращения эпохи «евросклероза». В этих обстоятельствах появляется дихотомия центристских и центробежных сил, когда, с одной стороны, множатся проблемные зоны в ЕС в лице мигрантского кризиса, Brexit, перспектив выхода других участников из

единого европейского пространства, «греческой рецессии», а, с другой – появляются возможные сценарии вхождения в еврозону третьих стран. В частности, доктрина «нового соседства», принятая ведущими структурами европейской интеграции (Европейской комиссией), ставила целью создание зоны безопасности и благосостояния с теми государствами, которые находятся на границах ЕС. Причем сферы сотрудничества представляют собой достаточно широкий пояс «соседских» отношений, включающий политические контакты, вопросы безопасности, экономический диалог и культурные связи.

Контуры кооперации с «соседями» ЕС при этом опираются на унифицированные каноны европейских стандартов: верховенство закона, соблюдение прав человека, в том числе прав меньшинств, принципы плюрализма и рыночной экономики, борьбу с терроризмом и соблюдение норм международного права. На Южном Кавказе среди прочих стран в доктрине «нового соседства» была выделена Грузия.

Состоявшийся Brexit продемонстрировал, что на сегодняшний день политический европейский истеблишмент делает акцент на приоритете внутренних проблем над внешними. Выход Великобритании явился определенной точкой невозврата, когда стало понятно, что включение новых членов в ЕС уже невозможно. Стремление сохранить скрепы единого европейского дома с неотъемлемыми элементами интеграционного процесса совпали с обоюдным желанием стран-участниц избавиться от большого количества проблем внутри ЕС, начиная от экономического кризиса до мигрантского вопроса, иначе дальнейшая динамика развития ЕС станет началом его конца. В этих обстоятельствах шаги на международной арене больше продиктованы не вхождением новых членов в ЕС, а сохранением стабильности по периметру европейского пространства.

Общее понимание доктрины «нового соседства» связано со следующими факторами.

Во-первых, геополитически постсоветское пространство представляет собой регион, где существует дилемма многовекторности для бывших стран Советского Союза. Обретение новых сфер влияния с помощью «мягкой силы» превращается в важнейший механизм, используемый политическим истеблишментом ЕС в Тбилиси<sup>1</sup>. Тем более что Грузия в лице Г. Маргвелашвили (президент Грузии) выбрала путь евроинтеграции. Сценарий модернизации Грузии, включающий культурное



развитие, политические реформы, либерализацию экономической сферы, становится благодатной почвой европеизации данного актора международного сообщества.

Во-вторых, современная система международных отношений построена на симметрии национальной и международной безопасности. Нивелирование рисков со стороны глобальных вызовов (нелегальная миграция, терроризм, организованная преступность и проч.) по периметру своих границ приводит к стабилизации общей ситуации приграничных зон, прежде всего европейского пространства. Включенность в зону влияния бывших советских республик (Грузия) решает проблему нейтрализации глобальных угроз.

В-третьих, получение дополнительных дивидендов в лице сбыта качественных европейских товаров также способствует более тесному сотрудничеству ЕС и Грузии.

В-четвертых, создание безвизового режима позволит увеличить пассажиропоток грузинского населения в страны Европейского союза.

Ретроспективный анализ политики «нового соседства» демонстрирует на сегодняшний день четкий крен в сторону иного понимания партнерских отношений ЕС и «соседей». Первоначальная версия документа «Европейская политика соседства» 2003 г. (ЕПС) задумывалась как триумvirат «безопасности», «стабильности» и «повышения благосостояния»<sup>2</sup>. Акцентирование внимания европейских структур было сделано, прежде всего, на унифицированные подходы в оценке угроз, связанных с приграничными территориями. В этом смысле политика «нового соседства» пыталась обеспечить зону комфорта во внешней политике ЕС с возможностью в далеком будущем создания призрачных проектов по вхождению «соседей» в проекты евроинтеграции<sup>3</sup>. Однако смена ситуации в ЕС и изменение обстановки в мире заставили институциональные структуры Брюсселя пересмотреть политику «нового соседства»<sup>4</sup>. По словам Ф. Могерини: «Прочное партнерство с нашими соседями имеет ключевое значение ..., в то время, когда мы сталкиваемся со многими вызовами как внутри ЕС, так и за его пределами»<sup>5</sup>. Главными трендами были заявлены следующие направления: «гибкость», «дифференциация» и «участие». Для ЕС стало очевидным, что только учет интересов всех партнеров по данной программе, обеспечение большей гибкости в обсуждении вопросов и проблем и налаживание двухсторонних связей поможет создать необходимый конструктивный фон политики ЕПС.

Локомотивом политического сотрудничества ЕС – Грузии явились события 2008 г. («южноосетинский конфликт»), когда ЕС принял участие в переговорах по прекращению огня между Москвой и Тбилиси. Вмешательство Евросоюза в урегулирование данного конфликта становится

я вполне очевидным на фоне признания Косово и декларации НАТО в г. Бухаресте, в которой Тбилиси было обещано членство<sup>6</sup>. Грузинское направление ЕС охватывает широкий спектр сотрудничества. Содержательно партнерские отношения еще более активизировались с 2016 г., когда вступило в силу Соглашение об ассоциации между Брюсселем и Тбилиси. Приоритетными были признаны два направления коммуникации: проекты политического диалога и экономического взаимодействия. В частности, ЕС и Грузия договорились об углубленной зоне свободной торговли (ЗСТ). А с весны 2017 г. население Грузии смогло беспрепятственно совершать поездки в ЕС (без виз) в рамках Шенгена. Введение краткосрочного безвизового посещения европейского пространства решает сразу несколько задач:

1) позволяет в любой момент остановить во многом неконтролируемый потенциальный поток грузинских мигрантов в ЕС, едущих в Европу в поисках лучшей жизни;

2) дает сигнал политическому истеблишменту Грузии о долгосрочности партнерских связей с европейскими партнерами;

3) способствует активизации пассажиропотока в страны ЕС;

4) выступает важной основой интеграционного строительства Брюсселя и Тбилиси.

Кроме того, стороны нашли общие точки соприкосновения по предоставлению ЕС Грузии технического и финансового содействия по 100 млн евро и более ежегодно.

Логика углубленного сотрудничества предполагает увеличение взаимного товарооборота. За первые полгода 2017 г. импорт из Грузии увеличился на 56% по сравнению с тем же периодом 2016 г. Тбилиси увеличил внешнеторговый оборот с января по сентябрь 2017 г. (он составил около 2 млрд долл., что на 5,6% больше, чем за то же время 2016 г.). Экспорт из этой суммы составил 462,4 млн долл. – на 18,9% больше, а импорт – более 1,6 млрд, что на 2,3% больше, чем за аналогичный период предыдущего года.

Доля стран ЕС во всем внешнеторговом обороте Грузии составила 27,3%. Среди наиболее заметных товаров, поставляемых из Грузии, являются фрукты, вино, ягоды, мед и рыба. Однако в случае Грузии и ЕС наблюдается некоторый дисбаланс. С одной стороны, суммарно ЕС выступает ключевым торговым партнером. Например, в 2016 г. доля ЕС в общем объеме торговых отношений Грузии составила 31,0%. Однако доля Грузии в объеме ЕС – 0,1% от общего объема торговли, что, к сожалению, не дает оснований говорить о важности грузинского направления в проектах евроинтеграции.

Вообще, оценивая внешнеторговый оборот Грузии, можно сказать, что среди торговых партнеров по странам первые три места принадлежат тем, которые не являются непосредственными участниками ЕС: Турция, Россия и



Китаю. Например, за первые 9 месяцев 2017 г. оборот с Турцией составил 1,1 млрд долл. (14,8% от общего торгового оборота Грузии), с Россией – 806,2 млн долл. (10,7%), с Китаем более 640,6 млн долл. (8,5%).

Также можно отметить, что, по данным исследований Агентства США по международному развитию, в 2015 г. только 6% компаний Грузии сказали, что выиграли от введения нового торгового режима<sup>7</sup>. В этом смысле коллегияльность участников Европейского союза работает против включенности Грузии в единое пространство ЕС. Например, из 27 государств-членов ЕС (Великобритания начала процедуру выхода из ЕС) заметными импортёрами грузинских товаров являются только три страны-участницы Европейского союза – Болгария, ФРГ и Италия.

Несмотря ни на что, конкретика европейского и грузинского партнерства выступает сильной стороной данного диалога. Нивелирование словесной риторики и реальные шаги по совершенствованию грузинской действительности по европейским стандартам идет в таких направлениях, как: поддержание сельскохозяйственной сферы (создание фермерских кооперативов и информационных центров); реформация системы тюрем, правосудия, ювенальной системы; создание общинных центров по внедрению бесплатного доступа в Интернет; улучшение работы местных общин; внедрение европейских стандартов в области защиты окружающей среды, здоровья, безопасности; модернизация системы высшего образования через повышение мобильности студентов и преподавателей и др.

Такие тесные экономические контакты стали благоприятной основой для военно-политического сотрудничества. Уже в 2014 г. Грузия принимает непосредственное участие по Рамочному соглашению в операциях по безопасности и обороны ЕС. Грузия также участвует в миссиях ЕС по подготовке военного персонала в Центрально-Африканской Республике и в Мали. В 2015 г. Тбилиси пошел на создание учебно-тренировочного центра НАТО. Активная поддержка населения властей Грузии в вопросе вхождения этой страны в Североатлантический альянс также работает на коммуникацию Грузии и ЕС. Таким образом, активные шаги Тбилиси по реформированию государства по европейским стандартам создали важный мостик в выстраивании благоприятного диалога между Брюсселем и Тбилиси.

Сближение ЕС и Грузии состоялось также под давлением изменения ситуации на постсоветском пространстве. С одной стороны, существующий конфликт между соседними странами, Арменией и Азербайджаном, автоматически способствует тому, что Грузия выступает более надежным партнером для ЕС. С другой – ухудшение отношений РФ и ЕС (после «крымских

событий») происходит на фоне улучшения взаимодействия между Брюсселем и Тбилиси. Тем более южноосетинский фактор остается общим рефреном сближения грузинской и европейской сторон<sup>8</sup>. Вообще для Европейского союза индикатором, указывающим на тесную коммуникацию с другими участниками международного сообщества, является готовность страны следовать тенденциям демократизации и либерализации. Грузия в 2017 г., по данным Всемирного банка, заняла 16-е место, а в индексе экономической свободы Heritage Foundation за 2017 г. получила 13-е место, опередив США<sup>9</sup>.

Однако минусы такого сотрудничества также находятся на поверхности. Главные из них: сильнейшая дифференциация стран ЕС и менее обеспеченных государств, которые находятся по периметру европейского пространства. Нахождение столь трудного компромисса в выстраивании общей унификации, а также их непоследовательное выполнение всеми участвующими сторонами являются препятствиями на пути к конструктивному взаимодействию Тбилиси и Брюсселя.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сказать, что будущее отношений акторов, с одной стороны, Грузии и, с другой – ЕС будет проходить в плоскости существующих тенденций, которые имеют место быть в настоящее время. Осторожные выводы автора связаны с такими параметрами, как:

- 1) заинтересованность партнеров в общей коммуникации;
- 2) статус партнеров по отношению к друг другу;
- 3) долгосрочность целей;
- 4) качественная динамика;
- 5) взаимность товарооборота;
- 6) сферы взаимодействия.

Реальная заинтересованность во взаимных проектах очевидна только со стороны Тбилиси. Позиция ЕС находится в тисках между желанием держать новые независимые государства в орбите своего влияния и невозможностью их вхождения на правах членства ЕС. Нацеленность на сохранение безопасности своих границ толкает политический истеблишмент Европейского союза на поиск дополнительных точек соприкосновения с Грузией. К тому же дополнительным сегментом сотрудничества выступает нивелирование российских интересов на постсоветском пространстве. Тбилиси подчеркивает важность партнерских отношений с Брюсселем в свете конфликтов с Москвой (южноосетинские события).

Целевые основания политики «нового соседства» и неравный статус партнеров в общей конфигурации международных отношений выступает препятствием к оптимизации контактов европейской и грузинской сторонами<sup>10</sup>. Дело в том, что общая повестка ЕС и без того отягощена грузом проблем (брексит, мигрантский кризис,



ригидная дифференциация партнеров и проч.). В этой ситуации включенность новых членов вряд ли возможна<sup>11</sup>.

Качественную динамику партнеров легче увидеть с помощью таких индикаторов, как взаимная торговля и наличие сфер взаимодействия. С одной стороны, налицо расширение связей по всей линии контактов (политика, экономика, безопасность, культура), что однозначно демонстрирует положительную динамику отношений Брюсселя и Тбилиси. С другой – во взаимной торговле существует диссонанс между высоким стандартом качества европейских товаров и несоответствием этому уровню грузинской продукции. Также наблюдается разный акцент в содержании товарных групп партнеров. ЕС делает упор на поставках готовой продукции промышленного назначения, а Грузия на товарах сельского хозяйства.

Учитывая вышеизложенное, сделаем выводы.

1. Для Брюсселя в случае с Тбилиси стала возможной включенность этой страны в призму европейского влияния после южноосетинских событий и ухода с политической (грузинской) авансены М. Саакашвили, когда наступила общая нормализация обстановки в Грузии. Включенность соседних стран (в данном случае Грузии) в призму европейского пространства решает несколько задач: нивелируется российское влияние в тех постсоветских странах, которые заинтересованы в оптимизации сотрудничества с ЕС. По сути, пресловутая «неоимперская» политика РФ приобретает особое звучание в Тбилиси в свете южноосетинских событий. Выстраивание политики добрососедства способствует нейтрализации глобальных вызовов и угроз на границах ЕС. Либерализация механизма общего экономического пространства выступает важным катализатором для продвижения более качественных европейских товаров на грузинский рынок.

2. Ретроспективный анализ политики ЕПС показывает смену вектора с принципов «безопасности», «стабильности» и «повышения благосостояния» на постулаты «гибкости», «дифференциации» и «участия»<sup>12</sup>. Если первоначально институциональные структуры ЕС направляли деятельность на унифицированные подходы в оценке глобальных вызовов вблизи своих территориальных границ с перспективой в отдаленном будущем проектов по вхождению «соседей» в проекты евроинтеграции, то впоследствии «узел» внутренних проблем в самом ЕС толкает политических лидеров и элит проводить политику учета интересов всех партнеров по данной программе, быть гибкими при обсуждении вопросов и проблем<sup>13</sup>.

3. Несмотря на большое количество плюсов включенности Тбилиси в орбиту европейского влияния, тем не менее, можно утверждать, что данное сотрудничество носит скорее разнона-

правленный характер<sup>14</sup>. Тесное взаимодействие по многим сферам жизнедеятельности (военная, политическая, экономическая, культурная и проч.) работает на сближение Брюсселя и Тбилиси. Однако слабыми сторонами контактов европейской и грузинской сторон являются: медленное выстраивание общей унификации, непоследовательное выполнение всех принятых договоренностей, использование так называемых «изъятий»; асимметрия товаропотока из ЕС в Грузию из-за высокой планки европейских стандартов.

4. Прогноз дальнейших перспектив взаимодействия ЕС – Грузия будут находиться в плоскости тенденций, которые существуют в настоящее время.

## Примечания

- 1 См.: *Nye J. S. Soft Power : The Means to Success in World Politics*. N. Y. : Public Affairs Group, 2004.
- 2 См.: ЕС в мире. URL: <https://eeas.europa.eu/> (дата обращения: 23.02.2018).
- 3 См.: Могерини заявила о пересмотре политики соседства ЕС. 19.11.2015 // РОСБАЛТ : [сайт]. URL: <http://www.rosbalt.ru> (дата обращения: 02.04.2018).
- 4 См.: Грузия – последние новости. URL: <https://sputnik-georgia.ru> (дата обращения: 20.02.2018).
- 5 Евросоюз определил новые направления политики соседства. URL: <http://ru.apa.az.html> (дата обращения: 23.02.2018).
- 6 См.: *Стрежнева М. В.* Приверженность Евросоюза принципу многосторонности в условиях трансформации мирового порядка // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика*. 2016. № 2. С. 3–30.
- 7 См.: Пересмотр Европейской политики соседства : прочное партнерство для прочного соседства. URL: <https://eeas.europa.eu> (дата обращения: 15.05.2018).
- 8 См.: Председателем Еврокомиссии избран Жан-Клод Юнкер // *Геополитика* : [информ.-аналит. портал]. URL: <http://geopolitics.by/news/predsedatelem-evrokomissii-izbran-zhan-klod-yunker> (дата обращения: 14.05.2018).
- 9 См.: Московский центр Карнеги : [сайт]. URL: <http://carnegie.ru/publications> (дата обращения: 21.03.2018).
- 10 См.: *Balfour R., Missiroli A.* Reassessing the European Neighbourhood Policy : EPC Issue Paper № 54, June 2007 // European Policy Centre. URL: [http://www.epc.eu/documents/uploads/963724382\\_EPC%20Issue%20Paper%2054%20-%20Reassessing%20the%20ENP.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/963724382_EPC%20Issue%20Paper%2054%20-%20Reassessing%20the%20ENP.pdf) (дата обращения: 28.02.2018).
- 11 См.: *Бараташвили Е., Сичинава А., Булия Л.* Социально-экономические аспекты отношений ЕС и Грузии в рамках Европейской политики соседства // *Кавказ & глобализация*. 2010. Т. 4, № 3–4. С. 53–66. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-ekonomicheskie-aspekty-otnosheniy-es-i-gruzii-v-ramkah-evropeyskoj-politiki-sosedstva> (дата обращения: 14.01.2018).



- <sup>12</sup> См.: Европейская политика добрососедства // Представительство Европейского союза в России : [сайт]. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/what\\_eu\\_neighbourhood\\_policy\\_eastern\\_partnership/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/what_eu_neighbourhood_policy_eastern_partnership/index_ru.htm) (дата обращения: 13.04.2018).
- <sup>13</sup> См.: Европейский союз в Грузии : «Восточное партнёрство» и политика урегулирования конфликта. URL: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri\\_feau\\_eu\\_and\\_georgia\\_rus\\_sept2009.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_feau_eu_and_georgia_rus_sept2009.pdf) (дата обращения: 13.02.2018).
- <sup>14</sup> См.: The European Neighbourhood Policy : A Framework for Modernisation? / М. Cremona, G. Meloni (eds.) // EUI Working Paper Law. № 2007/21 / European University Institute. Department of Law. URL: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/6976> (дата обращения: 17.02.2018).

---

**Образец для цитирования:**

Бурганова И. Н. Новый поворот политики ЕС в Грузии // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2018. Т. 18, вып. 3. С. 323–327. DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-3-323-327

**Cite this article as:**

Burganova I. N. A New Twist EU Policies in Georgia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2018, vol. 18, iss. 3, pp. 323–327 (in Russian). DOI: 10.18500/1818-9601-2018-18-3-323-327

---