

ВОСТОЧНАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА ЕС В ГРУЗИИ

THE EU'S EASTERN NEIGHBOURHOOD POLICY IN GEORGIA

Alina STANCEVA

studentă, Facultatea Relații Internaționale,
Științe Politice și Administrative
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0007-4931-8078
e-mail: stanceva.alina1@gmail.com

Rezumat: *Acest articol se concentrează pe analiza politicii est-europene a vecinătății Uniunii Europene în Georgia. Sunt descrise mecanismele și instrumentele principale utilizate de UE pentru atingerea obiectivelor sale în relația cu Georgia, inclusiv programele de asistență financiară, asistența tehnică și cooperarea în domeniul comerțului și investițiilor. De asemenea, sunt examinate provocările cheie cu care se confruntă UE în relațiile sale cu Georgia, cum ar fi instabilitatea politică, conflictele din regiune, corupția și dezvoltarea economică slabă. Sunt prezentate mai multe recomandări pentru consolidarea cooperării între UE și Georgia, inclusiv îmbunătățirea eficacității asistenței financiare, sprijinirea reformelor și combaterea corupției, precum și promovarea soluțiilor pașnice în rezolvarea conflictelor din regiune. În ansamblu, articolul reprezintă o contribuție importantă la studiul politicii est-europene a vecinătății UE și a implementării sale în Georgia.*

Cuvinte-cheie: *Politica est-europeană a vecinătății, Uniunea Europeană, Georgia, asistență financiară, asistență tehnică, comerț, investiții, instabilitate politică, conflicte, corupție, dezvoltare economică, reforme, soluții pașnice în rezolvarea conflictelor.*

Abstract: *This article is dedicated to the analysis of the European Union's Eastern Neighborhood Policy in Georgia. The article outlines the primary mechanisms and tools employed by the EU to achieve its objectives concerning Georgia, encompassing programs of financial aid, technical assistance, and cooperation in the realms of trade and investments. Additionally, key challenges faced by the EU in its relations with Georgia are examined, such as political instability, regional conflicts, corruption, and weak economic development. A series of recommendations are discussed for enhancing cooperation between the EU and Georgia, including improving the efficacy of financial aid, supporting reforms and combating corruption, as well as promoting peaceful conflict resolutions in the region. Overall, the article constitutes a significant contribution to the study of the EU's Eastern Neighborhood Policy and its implementation in Georgia.*

Keywords: *Eastern Neighborhood Policy, European Union, Georgia, financial aid, technical assistance, trade, investments, political instability, conflicts, corruption, economic development, reforms, peaceful conflict resolutions.*

Введение. Европейская политика соседства (ЕПС), инициированная ЕС в 2004 г., и программа Восточного партнерства (ПВП), 2009 г., представляют собой попытку оказывать влияние на события в странах Восточного и Южного Кавказа в целях укрепления стабильности, безопасности на границах ЕС. Программы ЕС направлены на сближение стран-партнеров с экономическими и политическими нормами ЕС. В рамках названных программ ЕС пытается стимулировать проведение широкомасштабных реформ в странах-партнерах [1. С. 344]. Истоки ЕПС можно проследить в заключении соглашений о партнерстве и сотрудничестве с новыми независимыми государствами Восточной Европы (с Грузией такое соглашение было подписано в 1999 г.) и создании Евро-средиземноморского партнерства (Euro-Mediterranean Partnership). Эти программы тесно связаны с четвертым и пятым расширением ЕС (2004 и 2007 гг.). Европейская Комиссия неоднократно подчеркивала необходимость создания механизма для сотрудничества с новыми соседями расширенного ЕС в своих документах.

Сотрудничество с ЕС означало, что странам-партнерам будут выделяться средства на проведение реформ, способствующих сближению с европейскими ценностями и нормами в политической и правовой сфере. Экономическое сотрудничество предполагало расширение зоны трансграничной торговли, отмену пошлин и снижение тарифов, содействие торговле на общеевропейском рынке и участие в экономических программах ЕС. Каждая страна ЕПС заключает с ЕС план действий (Action Plan) с перечнем приоритетных целей и задач. Страны реципиенты регулярно отчитываются о проделанной работе, что становится основой для корректировки плана действий.

ЕС реализует несколько региональных программ соседства:

- *Южный Кавказ*: Грузия, Армения, Азербайджан;
- *Восточная Европа*: Украина, Молдавия, Беларусь;
- *Средиземноморский регион*: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис и Палестинская автономия.

Расширение ЕС 2004 г. приблизило границы ЕС к Южному Кавказу, и Грузия была включена в Европейскую политику соседства.

Программа Восточного партнерства включает двустороннее и многостороннее сотрудничество. ЕС и страны-участницы ведут переговоры по заключению Соглашения об ассоциации, Глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли, предоставлению лояльного визового режима. Многостороннее сотрудничество предполагает реализацию четырех приоритетных задач, которые были определены на Рижском саммите ПВП 2015 г.: усиление

институтов управления, сильная экономика, развитие региональных связей и укрепление общества [2, с. 4]. Политика соседства и программа Восточного партнёрства показывают изменение политики ЕС в отношении соседних стран. Изменения определены переменами в политике и состоянии самого ЕС и в сопредельных странах. Сегодня ЕС стремится обезопасить свои восточные границы, в том числе от таких рисков, как нелегальная миграция, экономические кризисы и поставки энергоресурсов. Для достижения этих целей ЕС поддерживает демократические и экономические реформы в соседних странах и стремится к поддержанию политической стабильности и безопасности в Европе в целом.

Влияние ЕС на политический режим в Грузии. В 1992–2006 гг. ЕС предоставил Грузии помощь в размере 505 млн евро через нескольких финансовых инструментов: программы TACIS, Программа продовольственной безопасности (Food security programme), финансирование через Офис ЕС по гуманитарной помощи ЕС (EU Humanitarian Office), Европейская инициатива по демократии и правам человека (European Initiative for Democracy and Human Rights), Реабилитация и макрофинансовая помощь. В 2003 г. после Революции роз ЕС заявил о намерении пересмотреть объемы финансовой помощи Грузии. В июне 2004 г. Европейская комиссия сопредседательствовала на конференции доноров Всемирного банка, на которой было объявлено о выделении Грузии помощи в размере 850 млн евро на 2004–2006 гг. ЕС обязался выделить 125 млн евро, удвоив помощь Грузии в 2004–2006 гг. по сравнению с предыдущим периодом.

В 1994–1997 гг. финансовая помощь шла по Программе продовольственной безопасности, Европейской программе защиты гражданского населения и оказания гуманитарной помощи. Это объясняется тем, что в 1994 г. действующий президент Грузии Эдуард Шеварднадзе подписал с Абхазией соглашение о прекращении огня и разъединении сил после гражданской войны. Однако ситуация на юге Абхазии оставалась сложной, и в это период шло восстановление пострадавших населенных пунктов и обеспечение населения. В 2004 г. отмечен максимальный объем финансовой помощи в рамках программы TACIS, направленной на восстановление экономики и помощь в проведении реформ в Грузии. Возможно, это связано с Революцией роз 2003 г. и проведением масштабных политических и экономических реформ. В 2007 г. самой большой статьей финансовой поддержки Грузии стала макроэкономическая помощь. Помимо традиционной технической помощи, средства были использованы для сопровождения реформ в сфере уголовного права, управления государственными финансами, региональ-

ного развития, профессионального образования и обучения, сельского хозяйства и поддержки временно перемещенных лиц. Комментируя цифры в таблице, можно отметить, что в 2008 г. основанием для получения большого объема финансовой помощи стал вооруженный конфликт с Россией. Несмотря на то, что все денежные поступления со стороны ЕС планируются заранее и прописываются по каждому направлению, в 2008 г. было выделено дополнительно 500 млн евро помимо запланированных 90 млн евро.

Сопоставляя индекс свободы и оценку политического режима, отметим общие тенденции: – до прихода Михаила Саакашвили к власти и победы оппозиции на выборах 2004 г. существующий режим не оценивался как демократический;

– Российско-грузинский вооруженный конфликт оценивается как начало кризиса политического режима Грузии;

– мирная передача власти и уход предыдущих политических сил способствовали развитию демократии в стране;

– новые политические силы (партия «Грузинская мечта»), изначально казавшиеся новаторами и приверженцами демократии, вскоре экспертами стали оцениваться негативно из-за их стремления остаться у власти.

Влияние Европейского союза на политический режим Грузии в период 1992–2003 гг. ограничивалось отсутствием заинтересованности со стороны Тбилиси в отношениях с ЕС. Заявления Эдуарда Шеварднадзе о важности построения конструктивного диалога с ЕС не подкреплялись конкретными действиями. Период президентства Михаила Саакашвили отмечен явным поворотом в сторону Запада: интеграции с ЕС и сотрудничеству с США по линии Грузия – НАТО. В 2004 г. были созданы Аппарат государственного министра Грузии по вопросам европейской и евроатлантической интеграции и парламентский Комитет по европейской интеграции. Как отмечает Ю.Н. Агафонов, Тбилиси приходилось вести тонкую игру: «Во-первых, они старались пользоваться финансовыми и консультативными ресурсами ЕПС, которые выделялись только после двухстороннего согласования программы реформ и ее максимального приближения к плану преобразований, уже существующему в той или иной стране. Во-вторых, они пытались избежать потери власти в результате практической реализации этих реформ» [3, с. 42].

Конституционная реформа. Рассмотрение процесса принятия поправок к Конституции Грузии позволяет оценить влияние ЕС на политический процесс в Грузии. Нет сомнений в том, что поправки к Конституции приведут к сближению европейского и грузинского законодательств. Как

утверждают представители правящей партии, новая конституция приближает Грузию к Европе за счет превращения ее в парламентскую республику и введения пропорциональной избирательной системы взамен смешанной [4]. Поправки к конституции Грузии были приняты в июне 2021 года. Они внесли ряд изменений в структуру и функционирование правительства, судебной системы, а также прав и свобод граждан. Некоторые из ключевых изменений включают:

Уменьшение полномочий президента и усиление полномочий правительства и парламента. Введение новой системы выборов с целью улучшения представительства различных политических партий. Расширение прав и свобод граждан, включая право на свободное выражение мнения и свободу собраний. Улучшение механизмов контроля за деятельностью правительства и повышение уровня ответственности государственных органов. Некоторые из этих изменений вызвали критику со стороны оппозиции и гражданских организаций, которые считают, что они могут привести к ухудшению демократических принципов и ограничению прав граждан.

Столкнувшись также с негативным отзывом от Венецианской комиссии, конституционная группа Грузии внесла ряд изменений. Парламентское большинство приняло поправки, и несколько дней спустя чрезвычайная сессия парламента одобрила измененную версию конституции. Таким образом: – на выборах 2020 г. проходной порог партий составит 3 %, партиям все еще можно будет объединяться в блоки, после чего эта система будет упразднена, а порог снова станет пятипроцентным. – новый механизм распределения мандатов будет использоваться лишь на выборах 2020 г., далее планируется возврат к прежнему принципу. Несмотря на пункт о том, что порог прохождения в парламента будет 5 %, на предстоящих парламентских выборах в 2020 г. его повышать не будут. Это решение было принято в противовес тому, что политическим партиям с момента подписания новой Конституции нельзя создавать блоки. Также особую озабоченность у ЕС вызвала отсрочка ввода пропорциональной системы голосования до 2024 г. Чтобы сгладить это противоречие грузинский парламента принял решение об отмене бонусного распределения мандатов, не преодолевших пятипроцентный порог партий в пользу набравшей большее количество голосов партии.

Процесс изменения Конституции нельзя назвать гладким, и президент Грузии Георгий Маргвелашвили использовал право вето с целью доработки текста Конституции. В итоговом докладе Комиссия вновь выразила сожаление об отсрочке введения новой системы до 2024 г. и рекомендует распреде-

лять мандаты либо пропорционально между всеми прошедшими партиями, либо установить лимит нераспределенных мандатов для партии-победителя в 2–3 %.

В целом, сделанные поправки удовлетворили Венецианскую комиссию и убедили Европейский союз в легитимности проводимых изменений. В конце октября 2017 г. текст конституционной реформы был подписан. Поправки вступят в силу после оглашения итогов президентских выборов осенью 2018 года. Кажущиеся весомыми уступки, на которые пошел грузинский парламент, на самом деле имеют лишь временный характер, так как все предложенные им поправки так или иначе будут реализованы, однако не в 2020 г., а в 2024 г. Важно отметить тот факт, что, несмотря на значимость реформы Конституции, ее финальная редакция далека от того, чтобы называться демократической. Заявляя о своей приверженности нормам демократии, грузинский парламент фактически близок к формированию и легитимации однопартийной системы. Создается ощущение, что партия «Грузинская мечта» в последующие 6 лет останется парламентским большинством. Европейский союз не смог в полной мере повлиять на процесс реформирования. Сожаления и опасения, выраженные Венецианской комиссией, стали тем максимумом, на который в данном случае ЕС оказался способен. Ограничивать сотрудничество с Грузией из-за неудачной реформы рискованно. Являясь одним из лидеров в рамках ЕПС и «Восточного партнерства», Грузия – яркий пример того, как государство способно меняться и трансформироваться под влиянием внешней сил.

Заключение. Анализируя политику Европейского союза по отношению к Грузии, можно сделать вывод о том, что ее содержание и цели менялись и корректировались в соответствии с происходящими внешними и внутренними событиями, будь то расширение ЕС на восток, вооруженный конфликт Грузии и России или же новая конфигурация политических сил в грузинском парламенте. Подход ЕС к Грузии изменялся и в соответствии с достигнутыми успехами страны в сотрудничестве с Европой. Более того, существующие форматы отношений между Евросоюзом и Грузией, Политика соседства и Восточное партнёрство позволяют производить «настройку» приоритетов, целей и задач. Можно заключить, что влияние ЕС на государство ограничивается наличием политической воли последнего к проведению изменений, а намерение двигаться по траектории сближения с ЕС в большинстве случаев определяется вероятностью потери власти. Очевидно, что ни одна политическая сила не станет проводить требуемые Евросоюзом изменения, если их реализация и результаты поставят под угрозу

обладание властью. Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что влияние Европейского союза на политический режим соседних стран должно иметь характер, не противоречащий достижению долгосрочных целей стран ЕС.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. DELCOUR, L. *Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership*. In: *East European Politics*. 2013. № 3. Vol. 29. pp. 344–357. [Электронный ресурс]. Доступ: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21599165.2013.807804> (дата обращения: 12.02.2022).
2. *Ministry of Foreign Affairs of Latvia. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit* (Riga, 21-22 May 2015). [Электронный ресурс]. Доступ: http://www.mfa.gov.lv/images/Riga_declaration.pdf (дата обращения: 11.07.2022).
3. АГАФОНОВ, Ю. *Влияние Европейской политики соседства на политические режимы стран Восточного партнерства*. В: *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 10. с. 40–49. [Электронный ресурс]. Доступ: <https://dlib.eastview.com/browse/doc/45601474> (дата обращения: 14.07.2022).
4. КОВАКХИДZE, I. *Constitutional reform aligns Georgia with Europe*. Euroobserver. 2017. [Электронный ресурс]. Доступ: <https://euobserver.com/opinion/139633> (дата обращения: 4.05.2022)