

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГРУЗИИ 1992-2003 ГГ.

Одним из наиболее сложных процессов созидания международного континента на постсоветском пространстве стал процесс становления независимого грузинского государства. Данный процесс протекал в условиях столкновения интересов различных акторов мировой политики. В частности, Грузия оказалась в центре пересечения интересов таких значимых акторов мировой политики как Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки. В связи с этим, актуальность работы обосновывается, в том числе, существующей объективной потребностью дать исчерпывающую экспертную оценку прошедшему этапу становления Грузии, как актора международных отношений на постсоветском пространстве с позиции становления и развития политико-правовой базы внешней политики.

Ключевые слова: *внешняя политика, государство, государственный переворот, законодательство, содружество государств.*

Обретение Грузией в 1991 г. независимости стало причиной того, что политическая элита приступила к формированию обновленных институтов государственной власти. Ситуация внутри страны продолжала оставаться сложной, что было связано с чередой непрекращающихся этнополитических конфликтов и гражданского противостояния.

Общая внешнеполитическая ситуация в Грузии после распада Советского Союза характеризовалась как противоречивая и сложная.

На начальном этапе формирования грузинской внешнеполитической ориентации усиление прозападных настроений подогревали углублявшийся социально-экономический кризис (общественное недовольство старались увести в русло конфронтации с Россией), эскалация пребывавших до того момента в латентном состоянии межэтнических конфликтов, ошибочные, действия российской стороны. Принятый и провозглашенный депутатами Верховного Совета и Правительства Республики Грузия 9 апреля 1991 г. [6].

В соответствии с Актом Верховный Совет Республики Грузия выражает стремление «занять достойное место в содружестве государств мира»,

заявляет, «что будет твердо соблюдать общепризнанные принципы политического, экономического и культурного сотрудничества с другими государствами». Помимо этого, в Акте о восстановлении государственной независимости Грузии, содержится отсылка на основополагающий принцип – право нации на самоопределение: «Восстановление государственной независимости Республики Грузия полностью соответствует Уставу Организации Объединенных Наций, Хельсинкскому и Венскому актам, признающим и закрепляющим право всех народов самостоятельно определять политическую судьбу своей страны» [6].

В 1992 г., после государственного переворота в Грузию возвратился бывший первый секретарь ЦК Коммунистической партии Грузии, министр иностранных дел СССР – Э. Шеварднадзе. Совместно с редакционной группой, Э. Шеварднадзе в 1995 г. представил Государственной конституционной комиссии проект Конституции Грузии, который был одобрен и принят Парламентом страны 24 августа 1995 г. [5].

В рамках действовавшей Конституции был введен пост Президента, который занял Э. Шеварднадзе. Наравне с процессом государственного строительства в Грузии формировались и соответствующие векторы внешней политики. Важно отметить, что после распада Советского Союза и вплоть до 1995 г. власти Грузии не уделяли достаточного внимания развитию внешней политики государства. В грузинском обществе активно обсуждалось место государства в Южно-кавказском регионе и мире в целом.

Учитывая вышесказанное, Грузия в своей внешней политике делала ставку, в первую очередь, на разрешение внутригосударственных проблем.

Принята новая Конституция Грузии. Она устанавливала баланс между президентско-исполнительной и законодательной ветвями власти. Однако не были определены статусы Абхазии и Южной Осетии. Отмечалось, что не противоречащие Конституции Грузии международные договоры или соглашения имеют преобладающую юридическую силу в отношении внутригосударственных нормативных актов.

Обсуждая вопрос приоритетных направлений внешней политики Грузии, уместно представить стратегический документ национальной безопасности и внешней политики Грузии, подписанный 5 октября 2000 г., под названием «Грузия и мир: Восприятие и стратегия на будущее». Документ можно условно разделить на 3 составляющие: внешнеполитическая, внешнеэкономическая и стратегия по обеспечению безопасности

Из документа следует, что для Тбилиси интеграция в европейские и евроатлантические организации является приоритетным направлением внешней политики, так как, по их убеждению, это исторически доказанная необходимость. Также отмечалось, что вышеуказанная интеграция должна переплетаться с процессами углубления сотрудничества на региональном уровне.

В 2009 г. Грузия опубликовала Стратегию внешней политики на 2009-2012 гг. В документе сохранен прозападный курс государства, а Россия после войны 2008 г. упомянута как агрессор и оккупант. Такая позиция сохраняется и в Концепции национальной безопасности Грузии 2011 г.

В 2013 г. ряд экспертов исходили из возможности того, что внешняя политика Грузии при президенте Г. Маргвелашвили и премьер-министре Б. Иванишвили станет более реалистичной, и можно будет ожидать улучшения отношений Грузии и России. В резолюции, определяющей основные направления внешней политики Грузии, которая была принята 7 марта 2013 г., указывается, что «Грузия ведет диалог с Россией как с использованием проходящих в Женеве международных механизмов, так и в двустороннем формате». Одновременно данный документ содержит формулировку о невозможности поддерживать дипломатические отношения с государствами, признавшими независимость Абхазии и Цхинвальского региона (Южной Осетии). Однако, наметив основные векторы дальнейшего развития внешней политики Грузии, Георгий Маргвелашвили указывал на готовность к выстраиванию диалога с Москвой наряду с интеграцией в европейские и североатлантические структуры при соблюдении национальных интересов Грузии.

Однако существует комплекс проблем в грузино-российских отношениях, которые имеет несколько направлений и связан в целом с направленностью внешнеполитического курса Грузии.

В соответствии с внешнеполитической стратегией на 2015-2018 гг. предпочтительным партнером Грузии в Черноморско-Каспийском регионе является Азербайджанская Республика. Особенно тесные контакты Грузии и Азербайджана наблюдаются в сфере энергетики, где ресурсы Баку дополняются транзитными возможностями Тбилиси. Это, прежде всего, энергетические проекты Баку – Супса, Баку – Тбилиси – Джейхан, Баку – Тбилиси – Эрзурум. Выгоды от этих проектов для Грузии в экономическом и политическом смысле значительные, так как Тбилиси прекращается в одного из игроков на энергетическом рынке регионе. Однако, складывается ситуация, когда под контролем Азербайджана находится до 95% газораспределительной сети Грузии.

Стоит заметить, что Грузия и Азербайджан взаимодействуют и в рамках как региональной организации ГУАМ, так и в рамках проектов ЕС «Восточное партнерство» и проекта НАТО «Партнерство ради мира», что служит своеобразной основой для учета позиций Тбилиси и Баку по стратегическим вопросам [1].

Однако есть факторы, осложняющие отношения между Грузией и Азербайджаном, – вопрос о положении этнических грузин в Азербайджане и азербайджанцев в Грузии. Хотя азербайджанские власти согласились открыть одну церковь для исповедующих православие граждан грузинского

происхождения, проблемы в этой сфере остаются. Так, на протяжении 2013-2014 гг. произошел ряд столкновений грузинского православного населения с аджарцами-мусульманами как в самой Аджарии, так и за пределами автономии. В системе образования с азербайджанской стороны, например, существуют препятствия в вопросе доставки грузинских учебников в сельские школы северо-западного региона Азербайджана.

В официальных комментариях грузинской стороны сотрудничество с Украиной характеризуется в качестве «стратегического». В вопросе общекрымского референдума Тбилиси демонстративно выразил свое отрицательное к нему отношение, поддержав украинскую трактовку принципа территориальной целостности.

Тбилиси демонстрировал дипломатическую поддержку Киеву (в контексте взаимоотношений последнего с Россией) и на международных площадках – в частности, в ПАСЕ, ЕС. Грузия еще в 2014 г. присоединилась к санкциям ЕС относительно продукции, произведенной в «Крыму и Севастополе».

Вместе с тем, ряд факторов привел к определенному недоверию Грузии к нынешней власти на Украине. Некоторые грузинские официальные лица прямо заявляли, что присутствие М. Саакашвили на Украине может создать проблемы в двусторонних отношениях. 15 февраля 2015 г. посол Украины в Тбилиси Василий Цыбенко был вызван в МИД Грузии для разъяснений в связи с назначением находящегося в розыске экс-президента Михаила Саакашвили на должность главы Совета советников П. Порошенко по международным вопросам. 17 февраля 2015 г. Главная прокуратура Грузии сообщила, что направила на Украину второе «ходатайство о задержании Саакашвили и его экстрадиции в Грузию», однако ответа так и не получила [1].

На этом фоне отсутствие грузинской делегации на очередном голосовании 12 октября 2016 г. в ПАСЕ было интерпретировано многими как явный знак охлаждения между Тбилиси и Киевом.

Беларусь и Грузия поддерживают интенсивные двусторонние отношения на всех уровнях.

Осуществляется регулярное политическое взаимодействие в рамках ежегодных консультаций между министерствами иностранных дел Республики Беларусь и Грузии. Стороны конструктивно сотрудничают на площадках международных организаций.

Национальное собрание Республики Беларусь поддерживает контакты с грузинскими законодателями. Белорусские и грузинские парламентарии участвуют в международном наблюдении за выборами различного уровня в Грузии и Республике Беларусь соответственно. В белорусском и грузинском парламентах сформированы составы парламентской группы дружбы.

Межправительственная Белорусско-Грузинская комиссия по экономическому сотрудничеству функционирует с июля 2010 г. 5-е заседание Комиссии состоялось в г. Тбилиси 21 марта 2019 г.

Действующая редакция Конституции Грузии, принятая Парламентом 13 октября 2017 г., конкретизирует правовые основания внешней политики государства. Преамбула Основного Закона ссылается на волю народа Грузии к упрочнению «мирных отношений с другими народами».

Определяя статус и полномочия Парламента Грузии, ст. 36 Конституции относит к последним, в частности, определение направлений внешней политики. В Основном Законе детально прописаны полномочия Парламента государства в части ратификации, денонсации и отмены международных договоров. Так, в соответствии со ст. 47 Конституции Грузии: «Парламент большинством полного состава осуществляет ратификацию, денонсацию и отмену международных договоров. ... Кроме международных договоров, предусматривающих ратификацию, обязательной является также ратификация международных договоров:

- а) предусматривающих вступление Грузии в международную организацию или межгосударственный союз;
- б) военного характера;
- в) касающихся территориальной целостности государства или изменения государственных границ;
- г) связанных с взятием или выдачей займа государством;
- д) требующих изменения внутригосударственного законодательства, принятия законов, необходимых для исполнения принятых международных обязательств ...».

Существенный потенциал развития имеют и грузино-армянские отношения. К началу 2018 г. было подписано более 80 различных международных договоров и соглашений, но реальное сотрудничество Тбилиси и Еревана осуществляется преимущественно в рамках европейского проекта «Восточное партнерство», и регионального форума – ЧОЭС.

В целом, развитие грузино-армянских отношений характеризуется отсутствием процесса углубления двустороннего формата взаимоотношений, что, прежде всего, определяется разным вектором внешнеполитической стратегии. Если основным партнером для Тбилиси является Анкара и Баку, то для Еревана – Москва. При этом, у Грузии с Российской Федерацией отношения сохраняют напряженный характер из-за позиции Москвы по вопросу Абхазии и Южной Осетии.

Анализируя перспективы грузино-армянских отношений следует согласиться с мнением участников «Армяно-грузинского экспертного форума», которые указывают на то, что усилия Грузии и Армении будут направлены на сохранение «традиционно и исторически хороших налаженных двухсторонних отношений».

Таким образом, анализ внешней политики Грузии на постсоветском пространстве дает возможность прийти к таким выводам. Во-первых, к настоящему времени между Грузией и Россией накопился значительный комплекс

проблем в межгосударственных отношениях, от решения которых зависела возможность конструктивного российско-грузинского сотрудничества. Однако, несмотря на определенную активизацию отношений в экономической и гуманитарной сферах, существенные шаги по нормализации отношений с Москвой грузинским руководством не предпринимались.

Во-вторых, руководство Грузии исходит из необходимости выстраивания конструктивных отношений с соседними государствами, являющимися основными торговыми партнерами страны, что нашло свое отражение во внешнеполитической стратегии Грузии на 2015-2018 гг. Одно из ключевых мест во внешней политики Тбилиси занимает Анкара, сотрудничество с которой рассматривалось грузинским руководством как основа для реализации взаимовыгодных политических, экономических отношений и бизнес-возможностей. Одновременно Грузия стремится к углублению партнерских отношений с Азербайджаном и Арменией на основе сотрудничества в сфере взаимных интересов. Однако, если сравнивать динамику грузино-азербайджанских и грузино-армянских отношений, следует признать, что они развиваются в различных плоскостях и разными темпами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Акт о восстановлении государственной независимости Грузии (9 апреля 1991 г., специальная сессия Верховного Совета) // Верховный Совет Республики Грузия. 1991. № 4. Ст. 291.
2. Грузинское национальное статистическое управление // http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=136&lang=geo (на груз. яз.)
3. «Грузия и мир: Восприятие и стратегия на будущее» от 05.10.2000 г.
4. Гуцин А.В., Левченко А.С. Западный фланг постсоветского пространства и программа «Восточное партнерство»: опыт и перспективы взаимодействия // Современная Европа. 2019. № 7.
5. Конституция Грузии от 23.03.2018 // Парламент Республики Грузия. 2018. № 2071.
6. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Грузии. 1995. № 31-33. Ст. 668.
7. Концепция Национальной безопасности Грузии // http://embassy.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=15.
8. Позднякова Т.М. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве // Вестник Приамурского государственного университета им. Шолом-Алейхема. 2020. № 3 (40).
9. Резолюция «О направлениях внешней политики Грузии» // <http://sputnikgeorgia.ru/georgia/20130308/215583721.html>.
10. Стратегия внешней политики Грузии на 2009-2012 гг. // http://embassy.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=15.

11. *Peacock R.* Bayley's six critical elements of democratic policing: evaluating donor-assisted reform in Armenia, Georgia, and Ukraine // *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. 2021. № 2.

12. *Stefes C.H.* Governance, the state and systemic corruption: Armenia and Georgia in comparison // *Caucasian review of international affairs*. Frankfurt am Main, 2008. Vol. 2. No 2.

NATIA MESCHIA

*Postgraduate student of the Faculty of Social and
Humanities of the Russian University friendship
of peoples, Moscow, Russia*

EVOLUTION OF THE POLITICAL AND LEGAL FRAMEWORK OF GEORGIA'S FOREIGN POLICY 1992-2003

One of the most difficult processes of creating an international continent in the post-Soviet space was the process of establishing an independent Georgian state. This process took place in the context of a clash of interests of various actors in world politics. In particular, Georgia has found itself at the center of the intersection of the interests of such important actors in world politics as the Russian Federation and the United States of America. In this regard, the relevance of the work is justified, among other things, by the existing objective need to give an exhaustive expert assessment of the past stage of Georgia's formation as an actor of international relations in the post-Soviet space from the standpoint of the formation and development of the political and legal framework of foreign policy.

Key words: *foreign policy, state, coup d'etat, legislation, commonwealth of states.*