

თამარ პაპავაძე, ლიუდმილა სერგეევა

რუსეთსა და აფხაზეთს შორის გაფორმებული
„მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის
შესახებ“ ხელშეკრულების კონტექსტუალური ანალიზი

Тамара Папавадзе, Людмила Сергеева

КОНТЕКСТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДОГОВОРА МЕЖДУ РОССИЕЙ
И АБХАЗИЕЙ О СОЮЗНИЧЕСТВЕ И СТРАТЕГИЧЕСКОМ
ПАРТНЁРСТВЕ

Tamar Papavadze, Lyudmila Sergeeva

TREATY „ON ALLIANCE AND STRATEGIC PARTNERSHIP
“BETWEEN RUSSIA AND ABKHAZIA: CONTEXTUAL ANALYSIS

2015

UDC (შპკ) 341.24(470:479.224)+327.8(470:479.224)
პ-421

პუბლიკაციის შინაარსი არ გამოხატავს დიდი ბრიტანეთის მთავრობის აზრს.
პუბლიკაციის შინაარსი გამოხატავს ავტორთა პირად მოსაზრებას.

**Публикация не выражает позиции правительства Великобритании.
Содержание публикации отражает персональные позиции авторов.**

**The content of this publication do not necessarily reflect the opinion of the British government.
The content of the publication reflect the authors' personal opinions.**

ISBN 978-9941-400-81-0

შინაარსი

აფხაზური საზოგადოებრივი აზრი აფხაზეთის ოპტიმალური საგარეო პოლიტიკის შესახებ	5
მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მოტივები	6
ხელშეკრულების აფხაზური და რუსული ვარიანტები.....	6
2008-2014 წლებში აფხაზეთსა და რუსეთს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებები, დოკუმენტების მიღების საზოგადოებრივ-პოლიტიკური კონტექსტი.....	10
ხელშეკრულების აღქმა აფხაზურ საზოგადოებაში	11
საქართველოს ხელისუფლების პოზიცია	12
დასკვნა	13

საქართველოსა და რუსეთს შორის არსებული კონფლიქტური ვითარების გათვალისწინებით, „კულტურულ ურთიერთობათა ცენტრმა – კავკასიურმა სახლმა“ 2011 წლიდან დაიწყო აქტიური მუშაობა ქართულ და რუსულ საზოგადოებებს შორის მშვიდობის მშენებლობის მიმართულებით. აღნიშნული ინიციატივის მეშვეობით, ბოლო 3 წლის განმავლობაში ორ ქვეყანას შორის შეიქმნა სამოქალაქო დიალოგის პლატფორმა, რომელიც აერთიანებს რამდენიმე კომპონენტს, მათ შორისაა: ქართველი და რუსი ახალგაზრდა ანალიტიკოსების ერთობლივი კვლევები, სამუშაო ვიზიტები საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციაში, სადაც პროექტის მონაწილეები სხვადასხვა სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლებთან თუ საექსპერტო წრეებთან შეხვედრების მეშვეობით ეცნობიან შიდაპოლიტიკურ ვითარებასა და სხვადასხვა აქტუალური თემატიკის გარშემო იღებენ ინფორმაციას.

2011 წლიდან დღემდე ქართველი და რუსი ახალგაზრდების 10-ზე მეტი შეხვედრა ჩატარდა. გამოიცა 5 პოლიტიკური დოკუმენტი, რომელიც ეხება ქართულ-რუსული ურთიერთობების სხვადასხვა ასპექტს. გარდა ამისა, პერიოდულად ეწყობოდა დისკუსიები აქტუალურ თემებზე.

წინამდებარე ნაშრომი აღნიშნული პროცესის გაგრძელებაა. ნაშრომში განხილულია რუსეთსა და აფხაზეთს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“, აღნიშნული ხელშეკრულების თავდაპირველი და საბოლოო ვარიანტები, თბილისისა და სოხუმის შემხვედრი რეაქციები და ხელშეკრულების გაფორმების პოლიტიკური კონტექსტი.

ნაშრომი შეიქმნა პროექტის „ქართულ-რუსული დიალოგი მშვიდობისა და თანამშრომლობისათვის“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება დიდი ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს „კონფლიქტის ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით.

2014 წლის 24 ნოემბერს, რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებას „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“ წინააღმდეგობრივი რეაქცია მოჰყვა, როგორც თბილისში, ასევე სოხუმში. პოზიციები პირობითად ორად გაიყო: ერთნი ამ შეთანხმებას აშკარა ანექსიად მიიჩნევენ, მეორენი კი თვლიან, რომ ხელშეკრულება აფხაზეთში რუსეთის აქამდე წარმოებულ პოლიტიკის გაგრძელებაა. წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია რუსეთის ფედერაციის პოლიტიკის შეფასება აფხაზეთთან მიმართებაში, მათ შორის, 2008 წლის შემდგომ გაფორმებული შეთანხმებების ანალიზი. ნაშრომში განხილულია „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“ ხელშეკრულების თავდაპირველი და საბოლოო ვარიანტები, თბილისისა და სოხუმის შემხვედრი რეაქციები და ხელშეკრულების გაფორმების პოლიტიკური კონტექსტი.

აფხაზური საზოგადოებრივი აზრი აფხაზეთის ოპტიმალური საბარეო პოლიტიკის შესახებ

„ლევადა ცენტრის“ გამოკითხვების შედეგებით, 2010 წელს¹ აფხაზეთში მოსახლეობის 90%-ზე მეტი დაინტერესებული იყო აფხაზეთის საერთაშორისო აღიარების საკითხით. კითხვაზე, თუ როგორია აფხაზეთის ხელისუფლების პოლიტიკა რუსეთის მიმართ, 69% მას მისაღებ, კარგ ურთიერთობად ასახელებდა, 9% აღნიშნავდა, რომ თანამშრომლობა არ იყო საკმარისი. ამასთან, 76% მხარს უჭერდა რუსეთის სამხედრო ბაზის განთავსებას აფხაზეთის ტერიტორიაზე.

საქართველოს მიმართ არსებულ პოლიტიკას, რესპონდენტების 47% აფასებდა, როგორც ნორმალურ პროცესს, 16% აღნიშნავდა, რომ თანამშრომლობის ხარისხი არ იყო საკმარისი, ხოლო მეოთხედს უჭირდა პასუხის გაცემა. ამასთან, 40% აღნიშნავდა, რომ აფხაზეთისა და საქართველოს ურთიერთობები შესაძლოა გაუმჯობესდეს, თუ ხელისუფლებაში მ. სააკაშვილის ნაცვლად სხვა პოლიტიკოსები მოვლენ. თუმცა რაულ ხაჯიმბასა და მისი გუნდის ხელისუფლებაში მოსვლისა და მათ მიერ გალის მოსახლეობის პასპორტიზაციის გადახედვის საკითხის გააქტიურების შემდეგ, აფხაზეთში ნაციონალისტური რიტორიკის გაძლიერება შეინიშნება. შესაბამისად, საქართველოში ხელისუფლების ცვლილება და კოალიცია „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლა არ აისახა აფხაზური საზოგადოების საქართველოსადმი დამოკიდებულებაზე.

რაც შეეხება დასავლეთის ქვეყნების მიმართ არსებულ პოლიტიკას, 2010 წელს აფხაზეთში გამოკითხული მოსახლეობის 43% ამბობდა, რომ ყველაფერი ისე მიდის, როგორც საჭიროა, ხოლო 25%-ს დასავლეთთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის მოლოდინი ჰქონდა.

სურათის სრულად აღსაქმელად, საინტერესოა „ლევადა ცენტრის“ მიერ რუსეთის მოქალაქეებს შორის ჩატარებული გამოკითხვების შედეგები და მათი მოსაზრებები აფხაზეთის დამოუკიდებლობის შესახებ. 2008 წლის რუსეთის მიერ აფხაზეთის დამოუკიდებლობის აღიარების შემდეგ შეინიშნება რუსეთის ფედერაციის მოსახლეობის მიერ აფხაზეთის, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფოს აღქმის ტენდენცია. რუსეთის მოსახლეობას ბოლო დროს გაუმყარდა მოსაზრება, რომ აფხაზეთი დამოუკიდებელი სახელმწიფოა. 2014 წლის ბოლოს გამოკითხულთა 58%-ფიქრობდა ასე, ხოლო 22% მას რუსეთის ნაწილად თვლიდა. 2004 წელს კი აფხაზეთს დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ მხოლოდ 17% მიიჩნევდა, 32% მას რუსეთის ნაწილად თვლიდა.

ამავე დროს, რუსეთში გამოკითხული მოსახლეობის 50%-ზე მეტი მომხრეა აფხაზეთისთვის მატერიალური დახმარების განევისა, მაშინ როცა რუსეთში მაღალია უკმაყოფილება რუსეთის შემადგენლობაში მყოფი ჩრდილოკავკასიური რესპუბლიკების დასახმარებლად განეული ხარჯების გამო. მაგალითისთვის, ლოზუნგს „საკმარისია კავკასიის რჩენა“, 2014 წლის ივლისში მხარს უჭერდა რესპოდენტთა ნახევარზე მეტი.

აფხაზურ საზოგადოებაში, რუსეთთან მეგობრული ურთიერთობის მნიშვნელობას იზიარებს ყველა პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ძალა. სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, რუსული პასპორტები აფხაზეთის მოსახლეობის 80%-ს აქვს. ამასთან, აფხაზეთისთვის არანაკლებ მნიშვნელოვანია სუვერენიტეტის შენარჩუნების საკითხი. აფხაზეთის საგარეო პოლიტიკა არ შემოიფარგლება იმ ქვეყნებით, რომლებმაც აფხაზეთის დამოუკიდებლობა აღიარეს. აფხაზეთის მთავრობა

¹ www.levada.ru

მიისწრაფის სხვადასხვა ქვეყნებთან კავშირის დასამყარებლად ამა თუ იმ სფეროში, რაც, უდავოდ, რთულ ამოცანას წარმოადგენს ფართო აღიარების არარსებობის პირობებში. ბოლო პერიოდში შედგა აფხაზეთის ოფიციალური პირებისა და დელეგაციების ვიზიტები იორდანიაში, ვენესუელაში, საბერძნეთში, იტალიასა და სხვა ქვეყნებში. ამავე დროს, აფხაზეთში სირიასა და თურქეთიდან რეპატრიანტების ჩამოსვლასთან დაკავშირებით გაიზარდა დისკუსია რეგიონში თურქეთის ინტერესებისა და მისი გავლენის გაზრდის მცდელობებთან². 2014 წლის ბოლოს შედგა აფხაზ და თურქ ბიზნესმენთა შეხვედრა, რომლებმაც აფხაზეთში მუშაობის, საკუთარი გამოცდილებისა და ცოდნის გაზიარების სურვილი და მზადყოფნა გამოთქვეს.³

მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მოტივები

24 ნოემბერს რუსეთსა და აფხაზეთს შორის ხელი მოეწერა ხელშეკრულებას „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“. როგორც რუსეთის, ასევე აფხაზეთის საექსპერტო წრეებში, აღნიშნული ხელშეკრულება ფასდება როგორც „დროის მოთხოვნა“. აფხაზი ექსპერტი, ალექსანდრე სკაკოვი TACC-ში გამოქვეყნებულ სტატიაში აღნიშნავს: „2008 წლის ხელშეკრულება ცოტა მოძველდა და არ იძლევა პასუხს იმ გამოწვევებსა და კითხვებზე, რომლებსაც დრო აყენებს – გართულებული საერთაშორისო ვითარება და რუსეთსა და დასავლეთს შორის ურთიერთობების მკვეთრი გაუარესება არა მხოლოდ ახალ საფრთხეებს ქმნის აფხაზეთის მომავლისთვის, არამედ ზრდის მის სამხედრო-პოლიტიკურ მნიშვნელობას რუსეთისთვის“.⁴

მსგავს თვალსაზრისს იზიარებს აფხაზი და აბაზი ხალხების მსოფლიო კონგრესის პრეზიდენტი ტარას შამბაც, რომელმაც, საინფორმაციო სააგენტო „kavpolit.com“-თან ინტერვიუში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ახალი დოკუმენტის მომზადების გადაწყვეტილება გამომდინარეობს რუსეთსა და აფხაზეთს შორის არსებული ურთიერთობების მოწესრიგებისა და საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის აუცილებლობიდან: „მათი ნაწილი უკვე მოძველდა, ნაწილი კი დახვეწას საჭიროებს. ამიტომ მიზანშეწონილია უფრო მოცულობითი ხელშეკრულების შექმნა, რომელიც პასუხობს აფხაზეთის, როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის განვითარების თანამედროვე ეტაპს, რათა შესაძლებელი გახდეს რუსეთის ფედერაციასთან საკუთარი ურთიერთობების დადგენა და უფრო მკაფიოდ განისაზღვროს ორმხრივი ინტერესების ის სფეროები, რომლებიც უნდა დაფიქსირდეს კანონში“.⁵

ხელმოწერის მოტივებს შორის რუსეთის ორი ძირითადი მოტივი შეიძლება გამოიყოს: პოლიტიკური – როგორც პასუხი საქართველოს ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციისკენ სწრაფვაზე და დიპლომატიური – შესაძლო დესტაბილიზაციის თავიდან აცილების მიზნით, რის შესახებაც საუბრობს ვიტალი შარია საკუთარ წერილში⁶.

ხელშეკრულების აფხაზური და რუსული ვარიანტები

ოქტომბრის შუა რიცხვებში რუსეთმა აფხაზეთს განსახილველად გადასცა ხელშეკრულების პროექტი. პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან დოკუმენტი განსახილველად პარლამენტს და აფხაზურ სამინისტროებს მიენოდათ. მალევე პარლამენტიდან, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში შექმნილმა ჯგუფმა მოამზადა ხელშეკრულების საკუთარი პროექტი, რომელიც აფხაზური მხარის მოსაზრებებს გამოხატავდა. „მოცემული დოკუმენტის განხ-

² ВЫБОРЫ В АБХАЗИИ И ТУРЦИИ: ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ХОД АНКАРЫ В «АБХАЗСКОЙ ПАРТИИ», 04.08.2014 <http://www.kavkazoved.info/news/2014/08/04/vybory-v-abhazii-i-turcii-izbiratelnyj-hod-ankary-v-abhazskoj-partii.html>

³ <http://apsnypress.info/news/13375.html/> “Турецкие и абхазские предприниматели обсудили возможные механизмы увеличения инвестиций в Абхазию”

⁴ <http://tass.ru/opinions/1597429> “Какой договор подпишут Абхазия и Россия”.

⁵ <http://kavpolit.com/> Новый договор России и Абхазии – веление времени

⁶ <http://www.ekhovakaza.com/content/article/26660135.html>, <http://www.sukhum-moscow.ru/index.php/novosti>

ილვისა და მისთვის წინადადებების შემუშავების პროცესი წარმართა გამჭვირვალედ და აფხაზი ხალხის ინტერესების გათვალისწინებით“, – განაცხადა ხაჯიმბამ.⁷

აფხაზურ ვარიანტში, პირველ რიგში, რუსეთის მიერ შემოთავაზებული ხელშეკრულების პროექტის სახელი „მოკავშირეობისა და ინტეგრაციის შესახებ“, შეცვლილია „აფხაზეთის რესპუბლიკასა და რუსეთის ფედერაციას შორის „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულების პროექტის“⁸ სახელით. უფრო მეტიც, თუ ხელშეკრულების თავდაპირველ ვარიანტში შემოთავაზებული იყო განუსაზღვრელი ვადით მისი დადება, ოქტომბრის ბოლოს წარმოდგენილ ტექსტში თარიღები ემთხვევა 2008 წლის 17 სექტემბრის ხელშეკრულების თარიღს. სოხუმის შემხვედრი ვარიანტი ითვალისწინებს ხელშეკრულების დადებას 10 წლის ვადით, რაც ასევე გულისხმობს მის ავტომატურ გაგრძელებას კიდევ 5 წლით.⁹

სოხუმის მიერ წარმოდგენილი ტექსტის მიხედვით ცვლილებები შევიდა იმ პუნქტებში, რომლებიც ითვალისწინებს რუსეთისა და აფხაზეთის ერთობლივი შეიარაღებული ძალების შექმნას, ასევე მოქალაქეობის, საბაჟო კონტროლისა და გაერთიანებული სამართალდამცავი სტრუქტურების შექმნის საკითხებს.

საგარეო პოლიტიკა

ხელშეკრულების საბოლოო პროექტის თანახმად, „კოორდინირებული“ საგარეო პოლიტიკა მოიაზრებს ერთმანეთის ინტერესების გათვალისწინებას „თანამშრომლობის სხვადასხვა სფეროებში“, აგრეთვე ერთმანეთის „ინფორმირებას“ ამ მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯების შესახებ. ამას მოსდევს „მრავალმხრივი თანამშრომლობის განვითარება კავკასიის რეგიონში მშვიდობის, უსაფრთხოებისა და სტაბილურობისთვის“. რუსეთი ასევე პასუხისმგებლობას იღებს აფხაზეთის საერთაშორისო აღიარების „გაფართოებასთან“ დაკავშირებით. ამ დროისათვის აფხაზეთის დამოუკიდებლობა რუსეთთან ერთად აღიარა სამმა სახელმწიფომ: ნიკარაგუამ, ვენესუელამ და ნაურუმ. რუსეთი ასევე „შექმნის პირობებს“ საერთაშორისო ორგანიზაციებში აფხაზეთის გასაწევრიანებლად, მათ შორის, ისეთ ორგანიზაციებში, რომლებიც რუსეთის ინიციატივით შეიქმნა.

„თავდაცვისა და უსაფრთხოების ერთობლივი სივრცის შექმნას“ თან სდევს „გაერთიანებული ჯარების“ ფორმირება „აგრესიის მოგერიების“ მიზნით. დოკუმენტი ასევე ითვალისწინებს აფხაზეთის საზღვრების დაცვის „ერთობლივ ზომებს“.

თავდაცვა და უსაფრთხოება

ხელშეკრულების საბოლოო პროექტი გულისხმობს ასევე კოლექტიურ თავდაცვას, რომლის თანახმადაც ერთ რომელიმე სახელმწიფოზე თავდასხმა ავტომატურად გულისხმობს ხელშეკრულების მონაწილე მეორე სახელმწიფოზე ე თავდასხმას. ასეთ შემთხვევაში, მხარეებმა ერთმანეთს უნდა აღმოუჩინონ „აუცილებელი დახმარება“, მათ შორის, სამხედრო თვალსაზრისითაც. წინა ხელშეკრულებებისგან განსხვავებით, აღნიშნული შეთანხმება ითვალისწინებს ორივე მხარის გაერთიანებული ჯარის შექმნას ერთი წლის განმავლობაში. აფხაზური მხარის წინადადებების გათვალისწინებით ზუსტდება, რომ გაერთიანებული ჯარის ფორმირება მოხდება აფხაზური და რუსული შენაერთებისგან, ეს კი ნიშნავს, რომ მასში არ შევა აფხაზური ძალების მთელი შემადგენლობა.

ომის დროს, ასევე „პირდაპირი აგრესიის მუქარის“ პირობებში, რუსეთი ნიშნავს გაერთიანებული ჯარის მეთაურს. საბოლოო ტექსტში ასახულია სოხუმის წინადადება, რომლის თანახმადაც ომის ან პირდაპირი აგრესიის მუქარის დროს გაერთიანებული ჯარის მეთაურის მოადგილეს ნიშნავს სოხუმი.

გარდა ამისა, საბოლოო პროექტის მიხედვით, „პირდაპირი აგრესიის მუქარის“ შემთხვევაში, ამოქმედდება გაერთიანებული ჯარი. ასეთი მუქარის არსებობა უნდა განისაზღვროს მხარეთა „უფლებამოსილი ორგანოების შეთანხმებული გადანყვეტილებით“. ტექსტში ნათქვამია, რომ გადანყვეტილება აფხაზეთის ტერიტორიაზე გაერთიანებული ჯარის გამოყენების შესახებ უნდა „შეთანხმდეს“ აფხაზეთის შეიარაღებული ძალების მთავარსარდალთან, ანუ აფხაზეთის პრეზიდენტთან.

⁷ ხაჯიმბას სატელევიზიო მიმართვა მოსკოვის მიერ შეთავაზებული ახალი ხელშეკრულების პროექტთან დაკავშირებით.

⁸ ხიმშიაშვილი, „აფხაზეთმა რუსეთთან ხელშეკრულების საკუთარი პროექტი წარმოადგინა“.

⁹ იქვე.

საბოლოო პროექტის შესაბამისად, მშვიდობიან დროს გაერთიანებული ჯარის სამხედრო შენაერთები დაექვემდებარება იმ ოპერატიული ჯგუფის ზედამხედველობას, რომელიც დაკომპლექტდება აფხაზეთისა და რუსეთის „უფლებამოსილი ორგანოების“ წარმომადგენლებით. აფხაზური მხარის მიერ მომზადებული პროექტი ითვალისწინებდა გაერთიანებული ჯარის ხელმძღვანელობას რუსული და აფხაზური მხარეების მიერ როტაციის პრინციპით.

გაერთიანებული ჯარის ფუნქციონირების სხვა დეტალები განსაზღვრული იქნება ცალკე შეთანხმებით, რომლის ხელმოწერაც ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან, არაუგვიანეს, ექვს თვეში უნდა მოხდეს. საბოლოო პროექტის თანახმად, ორივე მხარე იღებს ვალდებულებას, ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან სამი წლის განმავლობაში მიიღოს შესაბამისი ზომები აფხაზეთის შეიარაღებული ძალების მოდერნიზებისთვის, რაც მოიცავს „სტანდარტების ეტაპობრივ უნიფიცირებას“ ხელმძღვანელობისა და კონტროლის, ლოჯისტიკის სისტემების, ასევე აფხაზი სამხედროების ხელფასებისა და სოციალური გარანტიების მიმართულებით.

აღნიშნული პროცესი გულისხმობს აფხაზური ძალებისთვის „თანამედროვე შეიარაღების“ მიწოდებას, რასაც მატერიალურად რუსეთი უზრუნველყოფს. როგორც ვხედავთ, მხარეები უდიდეს მნიშვნელობას ანიჭებენ თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროს, ამაზე გაერთიანებული ჯარების შექმნაც მეტყველებს. ეს დამატებითი გარემოება, აფხაზეთში რუსეთის სამხედრო ძალების არსებობის გათვალისწინებით, მყარ საფუძველს უქმნის ფართომასშტაბიან სამხედრო თანამშრომლობას. მეტიც, რუსულ და აფხაზურ სამხედრო პოტენციალთა შორის, ძალთა არათანაბარი განაწილების გამო, აშკარაა, რომ ხელშეკრულება პრაქტიკულად ცალმხრივია, ხოლო აგრესიის შემთხვევაში, ერთმანეთისთვის „აუცილებელი დახმარების“ აღმოჩენა რეალურად წარმოადგენს უსაფრთხოების გარანტიას, რომელსაც მოსკოვი სოხუმისთვის ქმნის.

საზღვრის დაცვა და საბაჟო რეგულაციები

სოხუმის წინადადების გათვალისწინებით, საბოლოო პროექტში საუბარია, რომ ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან ორი წლის განმავლობაში უნდა მიიღონ სათანადო ზომები არა მხოლოდ საქართველოსთან ე.წ. სახმელეთო საზღვრის, არამედ აფხაზეთის სახმელეთო და საზღვაო საზღვრების სხვა მონაკვეთების ერთობლივი დაცვისთვის.

პროექტის საბოლოო ვარიანტის შესაბამისად, ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან ორი წლის განმავლობაში მოსკოვმა და სოხუმმა უნდა უზრუნველყონ საქართველოსთან სასაზღვრო ინფრასტრუქტურის ერთობლივი „საინჟინრო და ტექნიკური“ აღჭურვა. ხელშეკრულება ასევე ითვალისწინებს „რუსულ-აფხაზური საზღვრის გადაკვეთის სრულ თავისუფლებას იმ შეზღუდვების გათვალისწინებით, რომლებიც დადგენილია უსაფრთხოების მოსაზრებებით“.

აფხაზური მხარე იღებს ვალდებულებას – ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან სამი წლის განმავლობაში განახორციელოს საბაჟო კონტროლის შესახებ საკუთარი კანონმდებლობის ჰარმონიზება ევრაზიული კავშირის რეგულაციებთან. გარდა ამისა, აფხაზეთის საბაჟო სამსახურის საქმიანობა შესაბამისობაში უნდა იყოს რუსეთის რეგულაციებთან. რუსეთი ასევე იღებს ვალდებულებას, ტექნიკური და „მეთოდოლოგიური“ დახმარება გაუწიოს აფხაზეთს ამ ღონისძიებათა განხორციელებაში, რომლის დეტალური გეგმა ხელშეკრულების ფუნქციონირების დაწყებიდან ექვსი წლის განმავლობაში უნდა მომზადდეს.

საბოლოო პროექტი უკვე აღარ შეიცავს პუნქტს, რომელიც იყო თავდაპირველ, რუსეთის მიერ შეთავაზებულ ვარიანტში ერთობლივი საბაჟო კონტროლის შესახებ. კერძოდ, საუბარი იყო, აფხაზეთში შესვლისას საკონტროლო-გამშვებ პუნქტზე, მათ შორის, აფხაზეთის პორტებში ადამიანების, ტრანსპორტისა და ტვირთების გადაადგილების „ერთობლივ“ საბაჟო კონტროლზე. საბოლოო პროექტის თანახმად, სოხუმი და მოსკოვი თანხმდებიან ერთმანეთის საბაჟო კონტროლის შედეგების აღიარებაზე, თუ ასეთი კონტროლი ხორციელდება მხარეთა მიერ დადგენილი პროცედურების შესაბამისად. ასევე, აფხაზეთის მხარემ საკუთარი საბიუჯეტო კანონმდებლობა სამი წლის განმავლობაში უნდა „მიუახლოოს“ რუსულ კანონმდებლობას.

შეტანილი ცვლილებების მიუხედავად, აშკარაა რუსეთის დომინირებული როლი, რადგან ხელშეკრულება ითვალისწინებს საზღვრის ერთობლივ დაცვას.

დანაშაულთან ბრძოლა და კოორდინირებული პოლიტიკა

ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან ერთი წლის განმავლობაში, მოსკოვმა და სოხუმმა ორგანიზებულ და სხვა მძიმე დანაშაულთან ბრძოლის კოორდინირების მიზნით უნდა ჩამოაყალიბონ სამართალდამცავი სტრუქტურების ერთიანი საინფორმაციო-საკოორდინაციო ცენტრი. საბოლოო პროექტის თანახმად, ამ ცენტრის ფუნქციები მეტწილად შეესაბამება იმ წინადადებებს, რომლებიც აფხაზურმა მხარემ შემოიტანა, და არა იმას, რაც რუსეთმა თავდაპირველ პროექტში წარმოადგინა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ წინა ხელშეკრულებებში, რუსეთის მიერ წარმოდგენილი პროექტის თანახმად, საუბარი არ არის ასეთი სახის ცენტრის შექმნაზე, რომელიც გახდებოდა ზენოლის კიდევ ერთი ბერკეტი, თუ გავითვალისწინებთ, რომ აღნიშნული ინიციატივა დანაშაულთან ბრძოლის მონოპოლიზებას ისახავს მიზნად.

თუმცა, პროექტის საბოლოო ვარიანტით, ცენტრის მეშვეობით მოხდება მონაცემთა ბაზის შედგენა, იმ ორგანიზებულ დანაშაულებრივ დაჯგუფებათა შესახებ ინფორმაციის გაცვლა, რომელთა საქმიანობა შეეხება, როგორც აფხაზეთს, ასევე რუსეთს. ცენტრის დახმარებით განხორციელდება იმ პირთა დევნა, რომლებიც ძებნილი იქნებიან აფხაზეთსა და რუსეთში. ცენტრი ასევე დაეხმარება აფხაზეთისა და რუსეთის სამართალდამცავ სტრუქტურებს იმ დანაშაულებთან ბრძოლის ერთობლივი მოქმედებების კოორდინირებაში, „რომლებიც ემუქრება ორივე მხარის უსაფრთხოებას“. მხარეები ასევე იღებენ ვალდებულებას, ეტაპობრივად გაზარდონ აფხაზეთის შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა ხელფასები. პროექტის თანახმად, ამ კომპონენტში აფხაზეთის მხარე უზრუნველყოფს თანადაფინანსებას.

მოქალაქეობის საკითხები და მხარეთა ურთიერთსაინააღმდეგო ინტერესები

მოსკოვის მიერ აფხაზეთის მოქალაქეებისთვის თავდაპირველად შეთავაზებული პროექტი ითვალისწინებდა რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის მინიჭების გამარტივებულ პროცედურებს, მაგრამ აფხაზური მხარის თხოვნით ეს პუნქტი ამოღებულია. საბოლოო პროექტის თანახმად, რუსეთი იღებს ვალდებულებას, აფხაზეთის მოქალაქეებისთვის რუსეთის მოქალაქეობის მისაღებად გაატაროს „დამატებითი ზომები“ და აუცილებელი პროცედურები გაამარტივოს. სოხუმი ამის წინააღმდეგ გამოვიდა, რადგან საფრთხის შემცველად მიაჩნია. აფხაზეთში შიშობენ, რომ აღნიშნული ნორმა საკუთრების შექმნასა ან აფხაზეთში დაბრუნებაში დაეხმარება იმ ქართველებს, რომლებმაც რეგიონი 90-იანი წლების დასაწყისში, შეიარაღებული კონფლიქტის დროს დატოვეს და ამჟამად რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეები არიან.

სოციალური პოლიტიკა

საბოლოო პროექტში უცვლელი სახით ძირითადად ის პუნქტებია შენარჩუნებული, რომლებიც სოციალურ დაცვას ეხება. ასევე, იმ ჩანაწერებს, სადაც საუბარია აფხაზეთის საპენსიო და ჯანდაცვის სისტემების რუსეთის სამხრეთ ფედერალური ოლქის სისტემებთან ინტეგრაციაზე. საბოლოო ვარიანტის თანახმად, რუსეთი იღებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს იმ ადამიანების ხელფასების ეტაპობრივი ზრდის „თანადაფინანსება“, რომლებიც აფხაზეთის სახელმწიფო სტრუქტურებში, მათ შორის, ჯანდაცვის, განათლების, სოციალური მომსახურების, სპორტისა და კულტურის სფეროებში მუშაობენ. ამ სფეროებში მომუშავე მოქალაქეთა ხელფასები უნდა გაუტოლდეს რუსეთის ფედერაციის სამხრეთ ფედერალურ ოლქში არსებულ ხელფასებს.

2015 წლის პირველი იანვრიდან მომდევნო სამი წლის განმავლობაში იმ პენსიონრებს, რომლებიც რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეები არიან და, რომლებიც მუდმივად ცხოვრობენ აფხაზეთის ტერიტორიაზე, რუსეთი გაუზრდის პენსიას რუსეთის ფედერაციის სამხრეთ ფედერალურ ოლქში არსებული საშუალო პენსიის დონემდე. მოსკოვი ასევე იღებს ვალდებულებას, აფხაზეთში მცხოვრები რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეები ჩართოს ჯანდაცვის დაზღვევის სისტემაში, რათა ისარგებლონ ჯანდაცვის მომსახურებით, რომელიც რუსეთის მიერ არის დაფინანსებული და მოქმედებს რუსეთის ტერიტორიაზე. საბოლოო პროექტის თანახმად, ეს უნდა განხორციელდეს ერთი წლის ვადაში, განსხვავებით თავდაპირველი 3-წლიანი ვარიანტისგან.

თანამშრომლობა განათლების სფეროში

ხელშეკრულების თანახმად, სამი წლის განმავლობაში აფხაზეთი მიიღებს სამართლებრივ აქტებს და რეგულაციებს განათლების შესახებ, რომლებიც იქნება რუსეთის კანონმდებლობის „შესაბამისი“. აღსანიშნავია ისიც, რომ აფხაზეთის წინადადებების გათვალისწინებით, საბოლოო პროექტი განიხილება რუსეთის დახმარებით „აფხაზური ენის განვითარების პროგრამა“. თუ გავითვალისწინებთ რუსული ენის დომინირებას აფხაზეთის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, აღნიშნული საკითხი ძალიან მგრძობიარეა აფხაზური მხარისთვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია ხაზგასმით აღვნიშნოთ, რომ მრავალ საკვანძო საკითხთან დაკავშირებით, პოზიციები განსხვავებულია, რაზეც მოსკოვისა და სოხუმის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტების ვარიანტები მეტყველებს. მეტიც, აღნიშნული ხელშეკრულება, ყველა ადრინდელი საბაზისო შეთანხმებისგან განსხვავებით, არა მხოლოდ უფრო მჭიდროდ აკავშირებს აფხაზეთს რუსეთთან, არამედ ქმნის სამართლებრივ ბაზას, რომლის თანახმადაც აფხაზეთის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, ასევე სხვა სფეროებში მიმდინარე პროცესები განხორციელდება კრემლის მიერ განსაზღვრული კურსით.

2008-2014 წლებში აფხაზეთსა და რუსეთს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებები, დოკუმენტების მიღების საზოგადოებრივ-პოლიტიკური კონტექსტი

რუსეთის მიერ აფხაზეთის დამოუკიდებლობის აღიარების შემდეგ, თითქმის ექვსი წლის განმავლობაში, სოხუმსა და მოსკოვს შორის მრავალ ხელშეკრულებას მოენერა ხელი თანამშრომლობის სხვადასხვა სფეროში. „მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“ ხელშეკრულების ხელმოწერა, თავისი არსით, აერთიანებს ყველა წინარე ხელშეკრულებას და საფუძველს უყრის რუსეთსა და სოხუმს შორის ურთიერთობის თვისობრივად ახალი მასშტაბის ეტაპს. აქედან გამომდინარე, საჭიროა აღნიშნული ხელშეკრულების შინაარსის განხილვა ყველა უკვე არსებული დოკუმენტის კონტექსტში, რაც შედარებითი ანალიზისა და დასკვნების გამოტანის საშუალებას მოგვცემს.

2008 წლის 17 სექტემბერს სოხუმმა და მოსკოვმა ხელი მოაწერეს „**ხელშეკრულებას მეგობრობის, თანამშრომლობისა და ურთიერთდახმარების შესახებ რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთის რესპუბლიკას შორის**“. შეთანხმებაში საუბარია საგარეო პოლიტიკაზე მშვიდობის გამყარების, ამიერკავკასიის რეგიონში სტაბილურობისა და უსაფრთხოების სფეროებში მჭიდრო თანამშრომლობის შესახებ. გარდა ამისა, ხელშეკრულებაში საუბარია აგრესიის შემთხვევაში კოლექტიური თავდაცვის თაობის შესახებ.¹⁰ ხელშეკრულების თანახმად, მხარეები ერთობლივად მიიღებენ მათთვის ხელმისაწვდომ ყველა ზომას, რათა თავიდან აიცილონ მშვიდობის დარღვევა ან დარღვევის მუქარა; ასევე, თანხმდებიან, აღმოუჩინონ ერთმანეთს აუცილებელი, მათ შორის, სამხედრო დახმარება¹¹, ინდივიდუალური ან კოლექტიური თავდაცვის უფლების განხორციელების წესის მიხედვით, გაეროს წესდების 51-ე მუხლის შესაბამისად. დამატებით, რუსეთმა მიიღო აფხაზეთის ტერიტორიაზე სამხედრო ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, ექსპლუატაციისა და სრულყოფის უფლება.¹² აქედან გამომდინარე, მოცემულ ხელშეკრულებას ფუნდამენტური ხასიათი აქვს და ითვალისწინებს სხვა ხელშეკრულებების ხელმოწერას უსაფრთხოების, სახელმწიფო საზღვრების დაცვის, ჯანდაცვისა და სხვა სფეროებში.

2008 წლიდან დღემდე მიღწეულია 80-მდე შეთანხმება თანამშრომლობის სხვადასხვა სფეროში (ყველა დოკუმენტი არ არის ოფიციალურად ხელმისაწვდომი), რომელსაც ითვალისწინებს „მეგობრობის, თანამშრომლობისა და ურთიერთდახმარების შესახებ“ შეთანხმება. კერძოდ, 2009 წლის ხელშეკრულება: „სახელმწიფო საზღვრის ერთობლივი ძალისხმევით დაცვის შესახებ“, მოიაზრებს რუსეთის ფედერაციისთვის სახელმწიფო საზღვრებისა და საზღვაო სივრცის დაცვის უფლე-

¹⁰ „ხელშეკრულება მეგობრობის, თანამშრომლობისა და ურთიერთდახმარების შესახებ რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთის რესპუბლიკას შორის“.

¹¹ იქვე.

¹² იქვე.

ბამოსილებების დელეგირებას.¹³ უფრო მეტიც, რუსეთის მხარე აფინანსებს სამხედრო მოსამსახურეთა და სამოქალაქო პერსონალის შენახვისა და სასაზღვრო სამმართველოს მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის ხარჯებს. იმავე, 2009 წელს ხელი მოეწერა კიდევ ერთ ხელშეკრულებას რუსეთის ფედერაციისა და აფხაზეთის რესპუბლიკის მოქალაქეთა უვიზო მიმოსვლის შესახებ. გაფორმდა სხვადასხვა ხელშეკრულება რეგიონალურ თანამშრომლობაზე ვაჭრობის, საგანგებო სიტუაციების, კომუნიკაციების, ტრანსპორტის, მიგრაციის, გარემოს დაცვისა და ა. შ. სფეროებში, მაგრამ მათ შორის განსაკუთრებით ყურადსაღებია სამხედრო შინაარსის შეთანხმებები, რომლებსაც ხელი მოეწერა უმაღლეს დონეზე, 2010 წელს რუსულ-აფხაზური მოლაპარაკებათა შედეგად. კერძოდ, აფხაზეთის ტერიტორიაზე რუსული გაერთიანებული სამხედრო ბაზისა და სამხედრო-ტექნიკური თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებები, რომლებიც რეგიონში რუსი სამხედროების 49 წლის განმავლობაში ყოფნას უზრუნველყოფენ, დამატებით 15 წლით გაგრძელების შესაძლებლობით.¹⁴ შეთანხმებებში განერილია ის ზომები, რომელთა მიღებაც დაგეგმილია არალიარებული რესპუბლიკის სამხედრო პოტენციალის გასაუმჯობესებლად, რაც ითვალისწინებს იარაღისა და სამხედრო ტექნიკის მიწოდებას, ასევე შესაბამის სასწავლო დაწესებულებებში კადრების მომზადებას.

აქედან გამომდინარე, 2014 წლისთვის რუსეთს უკვე ჰქონდა თავდაცვის, უსაფრთხოების, საგარეო პოლიტიკის, ასევე მიგრაციისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროებში სოხუმზე ზენოლის საკმაოდ მძლავრი ბერკეტები. არსებული მექანიზმების მიუხედავად, მოსკოვმა აფხაზეთს შესთავაზა ხელშეკრულება მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ.

2008 და 2014 წლების ხელშეკრულებების პოლიტიკურ კონტექსტებს შორის მთავარ განსხვავებას სხვადასხვა კრიზისის არსებობა განაპირობებს. 2008 წელს გაფორმებული ხელშეკრულების ძირითად განმაპირობებელ ფაქტორს საქართველოსთან ომი წარმოადგენდა. აფხაზური საზოგადოება კონსოლიდირებული იყო და აღიარებდა უსაფრთხოებისა და დამოუკიდებლობის გარანტიების აუცილებლობას, რაც საბოლოოდ აღნიშნულ ხელშეკრულებაში აისახა. 2008 წლის ხელშეკრულებამ აფხაზეთს უსაფრთხოების გარანტიები მისცა. ასევე, მნიშვნელოვანი დახმარება იქნა განეული ეკონომიკის სფეროში. ამავე დროს, არაფერი შეცვლილა არსებულ სტატუს-კვოს ფარგლებში: აფხაზეთს კვლავ არ აღიარებს ქვეყნების უმრავლესობა და კვლავ დაურეგულირებელია ურთიერთობები საქართველოსთან.

2014 წელს ხელმოწერის ნიშნის მიზნად იქცა შიდაპოლიტიკური კრიზისი, რომელმაც ზეგავლენა იქონია კონტექსტზე. საზოგადოებისა და ელიტების დონეზე კონსოლიდაციაც უფრო ნაკლები იყო, ვიდრე 2008 წელს, რადგან გარეშე საფრთხეების საკითხი არ იდგა; საზოგადოება კვლავინდებურად დაინტერესებული რჩებოდა რუსეთთან მჭიდრო თანამშრომლობით, მაგრამ სუვერენიტეტის შენარჩუნების პარალელურად. ახალი ხელშეკრულების ინიციატივა მოსკოვიდან მოდიოდა. ხელშეკრულების ზოგიერთი პუნქტი, მათ შორის თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხები, აფხაზეთის პოლიტიკური ელიტის ნაწილის მიერ აღიქმებოდა, როგორც აფხაზეთის სუვერენიტეტის შეზღუდვის მცდელობა.

ხელშეკრულების აღქმა აფხაზურ საზოგადოებაში

აფხაზეთში მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულების საბოლოო ვარიანტი მთლიანობაში დადებითად იქნა მიღებული. თუმცა, ხელშეკრულების პირველადმა ვარიანტმა საზოგადოებაში აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. პოლიტიკური პარტია „ამცახარას“ პოლიტსაბჭოს წევრი ანრი ჯერგენია საუბრობს აფხაზური მხარის დაუდევრობასა და ხელშეკრულების ხარვეზებზე, რომლებმაც ნეგატიური რეაქცია გამოიწვია აფხაზურ საზოგადოებაში. „ხელშეკრულება განიცდიდა გარკვეულ სამართლებრივ ნაკლოვანებებს ბუნდოვანი ფორმულირე-

¹³ „შეთანხმება რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთის რესპუბლიკას შორის „აფხაზეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო საზღვრის ერთობლივი ძალისხმევით დაცვის შესახებ“.

¹⁴ „შეთანხმება რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთის რესპუბლიკას შორის „აფხაზეთის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე რუსეთის გაერთიანებული სამხედრო ბაზის შესახებ“.

¹⁵ „შეთანხმება რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთის რესპუბლიკას შორის სამხედრო-ტექნიკური თანამშრომლობის შესახებ“.

ბებით, რომლებიც, შესაძლოა, ორგვარად ყოფილიყო განმარტებული და სწორედ ამან გამოიწვია შიში, რომ ილახება სუვერენიტეტი. აი, ამის წინააღმდეგ გამოვდიოდით ჩვენ“.¹⁶

აფხაზეთის პრეზიდენტმა რაულ ხაჯინბამ 2014 წლის 4 ნოემბერს „Kavkazski Uzel“-ისთვის მიცემულ ინტერვიუში ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ხელშეკრულების ხელმოწერა პასუხობს აფხაზეთის ინტერესებს და არანაირად არ ემუქრება მის სუვერენიტეტს, ასევე არ ითვალისწინებს აფხაზეთის არმიის განვითარების შეზღუდვას. ხაჯინბას აზრით, ხელშეკრულება მნიშვნელოვან პერსპექტივებს უხსნის აფხაზეთის ეკონომიკას, მათ შორის საბაჟო სამსახურების მუშაობის გაადვილების მეშვეობით.¹⁷ ასლან ბჟანია, პრეზიდენტობის კანდიდატი, რომელიც წარადგინა ექს-პრეზიდენტის მომხრეებმა, აცხადებდა, რომ მას სწორად მიაჩნია რუსეთის ფედერაციასთან ინტეგრაციული პროცესების განვითარება: „აღბათ, სწორი იქნება, თუ რუსეთის ფედერაციასთან ერთად შევქმნით თავდაცვისა და უსაფრთხოების ერთიან ტერიტორიას, კოლექტიურ შეიარაღებულ ძალებს ნატოს ჯარების ანალოგიურად, რომლებიც რეაგირებას მოახდენენ გარეშე საფრთხეებზე“¹⁸.

საზოგადოების ნაწილი ხელშეკრულების ზოგიერთ ასპექტს საკმაოდ კრიტიკულად აფასებს. არდა ინალ-იპა, აღიარებს რა აფხაზეთში არსებულ კონსენსუსს რუსეთთან ინტეგრაციასთან დაკავშირებით, აღნიშნავს, რომ ამ ინტეგრაციამ არ უნდა გამოიწვიოს აფხაზეთის სახელმწიფოს პოლიტიკური სუვერენიტეტის დაქვეითება და არ უნდა გააქარწყლოს აფხაზეთის მომავალი საერთაშორისო აღიარების პერსპექტივის იმედი. მან ასევე აღნიშნა, რომ უწყებებმა, რომლებმაც ხელშეკრულების მიზანშეწონილობას განიხილავდნენ, დაასკვნეს, რომ აღნიშნული ხელშეკრულების მიღება მიზანშეწონილი არ იყო, რადგან, შეიძლებოდა 2008 წლის ხელშეკრულების გაუმჯობესება და სრულყოფა.¹⁹

სექტემბერში გაზეთ „Novoe Ivestia“-ში გამოქვეყნდა მასალა 2015 წელს რეფერენდუმის შესაძლო ჩატარებაზე რუსეთის შემადგენლობაში აფხაზეთის შესვლის შესახებ.²⁰ სწორედ ასეთი ინტეგრაციის პერსპექტივები იწვევს შიშს აფხაზურ საზოგადოებაში. თუ ხელშეკრულების პირველი ვერსია, რომელშიც ფიგურირებდა სიტყვა *ინტეგრაცია*, აფხაზეთში კამათს და ურთიერთსაწინააღმდეგო შეფასებებს იწვევდა, საბოლოო ვარიანტში, რომელსაც ხელი მოეწერა საზოგადოებრივი განსჯისა და შესწორებების შემდეგ, „მოკავშირეობისა და ინტეგრაციის“ საუბარია „მოკავშირეობასა და სტრატეგიულ პარტნიორობაზე“. მსგავსი ვარიანტი კი მისაღები აღმოჩნდა აფხაზური საზოგადოებისა და პოლიტიკური ელიტისათვის.

საქართველოს ხელისუფლების პოზიცია

ბუნებრივია, რომ საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნულ ხელშეკრულებას არაღეგითმურს უწოდებს და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების საწინააღმდეგოდ განიხილავს. ოფიციალური თბილისი მას ანექსიისკენ გადადგმულ კიდევ ერთ ნაბიჯად აფასებს და ხაზს უსვამს, რომ პროცესი ჯერ არ დასრულებულა, რადგან აფხაზეთი, ყირიმის სცენარისგან განსხვავებით, ჯერ არ შესულა რუსეთის შემადგენლობაში, როგორც ფედერაციის სუბიექტი.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში თბილისის ოფიციალური პოზიცია რამდენჯერმე შეიცვალა. 2014 წლის ზაფხულში, როდესაც აღნიშნული ხელშეკრულების განხილვა დაიწყო, პრემიერმა ღარიბაშვილმა განაცხადა, რომ სიტუაციის მისეული შეფასების თანახმად, რუსეთს არა აქვს გამიზნული

¹⁶ Об итогах политической дискуссии, вызванной процессом подписания договора о союзничестве и стратегическом партнерстве России и Абхазии, рассказал в интервью Sputnik член политсовета политической партии “Амцахара” Анри Джергения; 13.12.2014; <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20141213/1013487064.html>

¹⁷ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/252919/> “Подписанный Путиным и Хаджимбой договор сулит деньги Абхазии и лояльность России”.

¹⁸ http://www.abkhaziya.org/news_detail.html?nid=40976/ Аслан Бжания: «Я не готов дать оценку майским событиям...»

¹⁹ Арда Инал-ипа: «Недаром сегодня вспоминают события 1921 года»; 24.11.2014 <http://www.ekhhokavkaza.com/content/article/26708361.html>

²⁰ В будущем году могут пройти референдумы о присоединении Абхазии и Южной Осетии к северному соседу; <http://www.newziv.ru/politics/2014-09-15/207662-rossija-pirastet-i-zakavkazem.html>

დე-ფაქტო ტერიტორიების ანექსია.²¹ ხოლო, როდესაც ტექსტი უკვე გამოქვეყნებული იყო, პრემიერმა დასძინა, რომ აღნიშნული ხელშეკრულება ეწინააღმდეგება აფხაზი ხალხის სწრაფვას თვით-გამორკვევის კენ,²² რამაც უკიდურესად წინააღმდეგობრივი შეფასებები მიიღო საქართველოში.

თუმცა, ჩვენ ვაკვირდებით ოფიციალური თბილისის პოზიციის ცვლილებას 2014 წლის ნოემბერში, რასაც მოწმობს პრემიერ-მინისტრის გამოსვლა ბრიუსელში, სადაც მან განაცხადა, რომ უკრაინის მოვლენები 2008 წლის აგვისტოს ომის გაგრძელებაა.²³ აღნიშნული განცხადება ცვლის საქმის არსს, უფრო მეტიც, ღარიბაშვილმა სინანულით აღნიშნა, რომ მისთვის გაუგებარი და აუხსნელია საქართველოს კონსტრუქციულ და პრაგმატულ ნაბიჯებზე რუსეთის შემხვედრი პოზიცია.

საპარლამენტო უმრავლესობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა პოზიციები ასევე განსხვავდება ერთმანეთისგან. მაგალითად, თინა ხიდაშელის განცხადებით, მას ბოლომდე ჰქონდა იმედი, რომ სოხუმი მყარად დადგებოდა და არ დაუშვებდა აღნიშნული შეთანხმების ხელმოწერას.²⁴ პაატა ზაქარეიშვილმა კი აღნიშნა, რომ რუსეთი იძულებული გახდა ამ ნაბიჯზე წასულიყო, რადგან შესაძლებელი იყო აფხაზეთზე გავლენა დაეკარგა.²⁵ მინისტრის სიტყვებით, აღნიშნული ხელშეკრულების ტექსტი წინა შეთანხმებების უბრალო ერთობლიობაა და არაფერს არსებითად ახალს არ ამბობს რუსეთის ფედერაციის მიზნების შესახებ. ის ფაქტი, რომ მოსკოვი კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს აფხაზეთის „სუვერენიტეტს“, გამოწვევას წარმოადგენს საქართველოსთვის და ჩვენ წინაშე ახალ შესაძლებლობებს ხსნის.²⁶ კერძოდ, ხელისუფლება თვლის, რომ მოსკოვმა უბრალოდ გადაიტანა სტატუს-კვო ქალაქზე, რითაც, უკრაინის კრიზისთან ერთად, უკიდურესად უხერხულ მდგომარეობაში ჩაიგდო თავი. აღნიშნული გარემოება ხელსაყრელია საქართველოსთვის, რადგან ამკარა გახდა კრემლის განზრახვა. ეს არის პასუხი ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებთან თბილისის დაახლოებაზე და ქვეყნის ხელმძღვანელობა ადასტურებს აღნიშნული კურსის უცვლელობას. აცხადებს პაატა ზაქარეიშვილი²⁷.

ზურაბ აბაშიძემ, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სპეციალურმა წარმომადგენელმა რუსეთთან ურთიერთობების საკითხებში, ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ქვეყნის ხელმძღვანელობის რეაგირება შეთანხმებაზე უნდა იყოს გონივრული და არა ისტერიული. ისევე, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლები, აბაშიძეც ვერ ხედავს სრული ანექსიის ნიშნებს და შეთანხმებას განიხილავს ანექსიისკენ გადადგმულ ნაბიჯად.²⁸

ამასთან დაკავშირებით, საქართველოს პრეზიდენტმა გიორგი მარგველაშვილმა განაცხადა, რომ ზემოთ აღნიშნული შეთანხმება პრაქტიკულად აერთიანებს აფხაზეთს რუსეთის პოლიტიკურ, თავდაცვის, სოციალურ-ეკონომიკურ სივრცეში და ხაზს უსვამს ანექსიის წინააღმდეგ სტრატეგიის შემუშავების აუცილებლობას.²⁹

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ნატოს მინისტრიალის, ეუთოს, ევროსაბჭოს და სხვა ორმხრივი ფორმატების ჩათვლით იყენებდა ყველა შესაძლო ტრიბუნას. დიპლომატიური უწყება ასევე განიხილავდა გაეროს უშიშროების საბჭოს მოწვევას. შედეგად, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის მხარდამჭერი განცხადებებით გამოვიდნენ ნატოს გენერალური მდივანი იენს სტოლტენბერგი და ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოე-

²¹ პრემიერ-მინისტრი ირაკლი ღარიბაშვილი „BBC World News“-ში, პირდაპირი ინტერვიუ.

²² ქველიაშვილი, „პრემიერი: არ მინდა დავიჯერო, რომ რუსეთი აპირებს ჩვენს პოლიტიკას ასეთი ნაბიჯით უპასუხოს.“

²³ „ღარიბაშვილი: უკრაინის მოვლენები 2008 წლის ომის გაგრძელებაა.“

²⁴ ქოქოშვილი, „ხიდაშელი: იმედს ვიტოვებდი, რომ სოხუმი უფრო მყარად დადგებოდა.“

²⁵ პაატა ზაქარეიშვილი – მოსკოვმა შეთანხმების გაფორმების გადაწყვეტილება იმის გამო მიიღო, რომ აფხაზეთის დაკარგვის საფრთხე დაინახა. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/306528-paata-zaqareishvili-moskovma-shethankhmebis-gaformebis-gadatsvyteleba-imis-gamo-miigho-rom-afkhazethis-dakargvis-saftrkhke-dainakha.html?ar=A>

²⁶ იქვე.

²⁷ იქვე.

²⁸ „ზურაბ აბაშიძე – მოსკოვსა და სოხუმს შორის ე.წ. ხელშეკრულებას თბილისმა ისტერიის გარეშე, თუმცა პრინციპულად უნდა უპასუხოს.“ <http://www.ambebi.ge/politika/117045-zurab-abashidze-moskovsa-da-sokhums-shoris-etskhelshekrulebas-thbilisma-isteriis-gareshe-thumca-principulad-unda-upasukhos.html>

²⁹ „პრეზიდენტი სოხუმსა და მოსკოვს შორის ხელშეკრულების ხელმოწერით წარმოქმნილი პრობლემების დასაძლევად კონსულტაციებს იწყებს.“

<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/306479-prezidenti-sokhumsa-da-moskovs-shorishelshekrulebis-kheltmotseris-shedegad-tsarmoqmili-problemebis-dasadzlevad-konsultaciebs-itsyeb.html?ar=A>

გიორგი მარგველაშვილი - ანექსიის საფრთხემ კი არ უნდა დაგვყოს, არამედ უნდა გავაერთიანოს

<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/305003-giorgi-margvelashvili-aneqsiis-saftrkhkem-ki-ar-unda-dagvyos-aramed-unda-gagvaerthianos.html?ar=A>

ბის პოლიტიკის საკითხებში, ფედერაცია მოგერიანი. სამწუხაროდ, აღნიშნულ განცხადებებს უმნიშვნელო გავლენაც კი არა ჰქონიათ კრემლის პოზიციებზე.

დასკვნა

რუსეთის ფედერაციასთან თანამშრომლობისა და ამასთან ერთად, დამოუკიდებლობის საკითხები აფხაზეთის პოლიტიკის ფუნდამენტურ ასპექტებს წარმოადგენს. აფხაზურ საზოგადოებაში რუსეთთან თანამშრომლობის მნიშვნელობას ეჭვებში არავინ აყენებს. ამავდროულად, აფხაზეთში ნარჩუნდება ნაციონალისტური განწყობა. აფხაზური საზოგადოების ნაწილი რუსეთთან ურთიერთობების გაღრმავებაში სუვერენიტეტის დაკარგვის საფრთხეს ხედავს. შესაბამისად, აფხაზეთში პოლიტიკური მოწინააღმდეგეების დისკრედიტაციის მიზნით, დიდი ხნის განმავლობაში წარმატებით გამოიყენება მტრის ხატის იმიჯი, რაც ჩვეულებრივ საქართველოსთან კავშირების შემჩნევაში ან რუსეთთან ზღვარგადასული თანამშრომლობის ბრალდებებში ვლინდება.

მოკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულება აფხაზეთში ძირითადად დადებითად იქნა მიღებული, როგორც ელიტის წარმომადგენლების, ისე მოსახლეობის მიერ. დისკუსიის საგანი გახდა ხელშეკრულების პირველადი ვერსია, რომელშიც აფხაზური საზოგადოების ნაწილი სუვერენიტეტის დაკარგვის საფრთხეს ხედავდა. საბოლოო ვერსია, რომელშიც ცვლილებები საჯარო განხილვებისა და დისკუსიების შედეგად შევიდა, უფრო მიმდინარე ვითარებას აფიქსირებს, ვიდრე ქმნის ახალ რეალობას. ჯერ ნაადრევია რაიმე სახის არსებითი ცვლილებების დაფიქსირება. რუსეთი, ისევე, როგორც ადრე, აგრძელებს დახმარებას, თუმცა მოსკოვის პირდაპირი მმართველობა ან უახლოეს მომავალში რუსეთის შემადგენლობაში შესვლა, არ არის მოსალოდნელი, რადგან აფხაზური საზოგადოება ამას არ მიიღებს და დესტაბილიზაციის საფრთხე შეიქმნება. ეკონომიკისა და ფასადური განვითარების სცენარი, საშუალოვადიან პერსპექტივაში, შესაძლოა, რუსეთისთვის საუკეთესო ვარიანტი იყოს აფხაზეთთან მიმართებაში.

СОДЕРЖАНИЕ

Абхазское общественное мнение об оптимальной политике Абхазии	17
Мотивы оформления Договора о союзничестве и стратегическом партнерстве.....	18
Российские и абхазские варианты договора	18
Договоры Абхазии и России 2008 – 2014, общественно-политический контекст процесса принятия документов	21
Восприятие договора Абхазском обществе.....	22
Позиция грузинской власти.....	22
Заключение	24

С учетом существующей между Грузией и Россией конфликтной ситуации, Центр культурных взаимоотношений – Кавказский Дом с 2011 года начал активную работу по восстановлению мостов дружбы между грузинской и русской общественностью. Благодаря указанной инициативе, в течение последних 3 лет между двумя странами была создана платформа гражданского диалога, которая объединяет в себе несколько компонентов, в том числе: совместные исследования грузинских и русских молодых аналитиков, рабочие визиты в Грузию и в Российскую Федерацию, где участники проекта благодаря встречам с представителями различных правительственных ведомств или экспертных кругов знакомятся с внутренней политической ситуацией и получают информацию по отдельным актуальным темам.

С 2011 года и по сей день проведено более 10 встреч между молодежью Грузии и России, издано 5 политических документов, касающихся различных аспектов грузино-русских взаимоотношений. Кроме того, периодически проводятся дискуссии на актуальные темы.

Эта работа подготовлена участником указанной выше платформы. В работе представлен обзор Договора о Союзничестве и стратегическом партнерстве между РФ и Абхазией, который подписан 24 ноября 2014 года. В документе рассмотрены предварительный и окончательный варианты Договора, встречные реакции Тбилиси и Сухуми и политический контекст оформления Договора.

Публикация издана в рамках проекта “Грузино-Российский диалог для мира и сотрудничества” при финансовой поддержке министерства иностранных дел Великобритании в рамках программы «Фонда урегулирования конфликтов».

Договор о Союзничестве и стратегическом партнерстве между РФ и Абхазией от 24 ноября 2014 года вызвал противоречивую реакцию, как в Тбилиси, так и в Сухуми. Позиции разделились условно на два полюса: одни из них признают данное соглашение явной аннексией, в то время как другие считают данный Договор явным продолжением уже существующей политики России в отношении Абхазии. Целью настоящего документа является оценка политики России в отношении Абхазии, в том числе и анализ Соглашения, оформленного после 2008 года. В исследовании рассмотрены предварительный и окончательный варианты Договора о сотрудничестве и стратегическом партнерстве, встречные реакции Тбилиси и Сухуми и политический контекст оформления Договора.

АБХАЗСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ ОБ ОПТИМАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ АБХАЗИИ

По данным опросов Левада-Центра в Абхазии в 2010 году¹, более 90% населения интересовал вопрос международного признания Абхазии. На вопрос о политике, которую ведет руководство Абхазии по отношению к России, 69% называли ее приемлемой, с хорошими отношениями, 9% отмечали что сотрудничество недостаточное. Вместе с тем, 76% поддержали размещение российской военной базы на территории Абхазии.

Существующую в отношении Грузии политику, 47% респондентов оценивали, как нормальный процесс, 16% отмечали, что степень сотрудничества явно недостаточна, а четверть опрошенных затруднялась ответить на вопрос. Вместе с тем 40% отмечали, что отношения Абхазии и Грузии могут улучшиться, если вместо М. Саакашвили к власти придут другие политики. Однако, после прихода к власти в Абхазии Р. Хаджимбы и его команды и активизации вопроса о пересмотре паспортизации гальского населения, в Абхазии отмечается усиление националистической риторики. Соответственно, смена власти в Грузии и приход коалиции «Грузинская мечта» и настоящее отношение к М. Саакашвили новой власти в Грузии никак не отразились на отношении абхазского общества Грузии.

Что касается политики, осуществляемой в отношении западных стран, то 43% из опрошенного в 2010 году абхазского населения говорили, что все идет так, как надо, а у 25 % опрошенных было ожидание более тесного сотрудничества с западом.

Для полноты картины приведем данные опросов, проведенных Левада - центром среди российских граждан, и их представление по поводу независимости Абхазии. После признания Россией независимости Абхазии в 2008 году отмечается тенденция восприятия Абхазии населением Российской Федерации, как независимого государства. В последнее время это мнение основательно укрепилось в сознании российских граждан, о чем свидетельствуют следующие цифры: – в конце 2014 года так считали 58%, в то время как 22% опрошенных называли Абхазию частью России. Ранее, в 2004 году это соотношение составляло 17% к 32%, соответственно. Вместе с тем, более 50% опрошенных россиян поддерживают предоставление Абхазии материальной помощи, и это в то время, когда в России уровень недовольных затратами, выделенными в помощь Республикам Северного Кавказа, входящим в состав России, достаточно высок. К примеру, в июле 2014 года лозунг «Хватит кормить Кавказ» поддержало более половины респондентов.

В абхазском обществе значение дружественных отношений с Россией разделяют все общественные и политические силы. Согласно статистическим данным не менее 80 % абхазского населения являются обладателями российских паспортов. Вместе с тем, не менее важным для Абхазии является вопрос сохранения суверенитета. Внешняя политика Абхазии отнюдь не ограничивается странами, которые признали ее независимость. Правительство Абхазии стремится к установлению связей с разными странами, в той или иной сфере, что, в условиях отсутствия широкого признания, бесспорно является сложной задачей. За последний период официальные лица и делегации Абхазии посетили с визитами Иорданию, Венесуэлу, Грецию, Италию и другие страны. Наряду с этим, в связи с возвращением в Абхазию репатриантов из Сирии и Турции, усилились дискуссии по поводу попыток углубления интересов Турции в регионе и усиления ее влияния.² В конце 2014 года состоялась встреча абхазских бизнесменов с турецкими бизнесменами, которые выразили желание поделиться своим опытом и знаниями и готовность работать в Абхазии.³

¹ www.levada.ru

² ВЫБОРЫ В АБХАЗИИ И ТУРЦИИ: ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ХОД АНКАРЫ В «АБХАЗСКОЙ ПАРТИИ», 04.08.2014 <http://www.kavkazoved.info/news/2014/08/04/vybory-v-abhazii-i-turcii-izbiratelnyj-hod-ankary-v-abhazskoj-partii.html>

³ <http://apsnypress.info/news/13375.html> “Турецкие и абхазские предприниматели обсудили возможные механизмы увеличения инвестиций в Абхазию”

МОТИВЫ ОФОРМЛЕНИЯ ДОГОВОРА О СОЮЗНИЧЕСТВЕ И СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПАРТНЕРСТВЕ

24 ноября был подписан договор России и Абхазии о союзничестве и стратегическом партнерстве. Чаще всего представители как российского, так и абхазского экспертного сообщества называли этот документ велением времени. По заявлению эксперта по Абхазии Александра Скакова, в статье, опубликованной в ТАСС: - «Договор 2008 года несколько устарел и не дает ответа на те вызовы и вопросы, которые ставит время - осложнившаяся международная обстановка и резкое ухудшение отношений между Россией и Западом не только создают новые угрозы для будущего Абхазии, но и увеличивают ее военно-политическую значимость для России».⁴

Схожего мнения придерживается президент Всемирного Конгресса абхазо-абазинского народа Тарас Шамба, который в интервью с «kavpolit.ru» подчеркнул, что решение о подготовке нового документа связано со стремлением упорядочить, нормативно отрегулировать и привести в соответствие с международными правовыми стандартами те отношения, которые уже существуют между Абхазией и Россией: - «Часть из них уже устарела, а часть нуждается в усовершенствовании. Поэтому нужно создать более емкое соглашение, отвечающее современной стадии развития Абхазии, как субъекта международного права, для того, чтобы можно было определить свои отношения с РФ и четко определить те сферы взаимных интересов, которые надо зафиксировать в законе».⁵

Среди мотивов подписания Россией этого документа можно выделить два основных лейтмотива: политический - как ответ на интеграцию Грузии в НАТО и ЕС и дипломатический - с целью предупреждения возможной дестабилизации, о чем упоминает в своем письме Виталий Шария⁶.

РОССИЙСКИЕ И АБХАЗСКИЕ ВАРИАНТЫ ДОГОВОРА

В середине октября 2014 года Россия передала на рассмотрение абхазской стороны проект договора. Из администрации Президента документ был направлен в Парламент и абхазские министерства. Вскоре группа, созданная из членов парламента, исполнительной власти и администрации Президента подготовила свой проект договора, отражающий видение абхазской стороны. «Процесс обсуждения данного документа и выработки предложений к нему будет проходить в атмосфере открытости и с учетом интересов народа Абхазии», - заявил Хаджимба.⁷

В первую очередь, абхазская сторона предложила изменить название представленного Россией проекта Договора «О союзничестве и интеграции» и, в качестве собственной альтернативы предложила назвать документ «Проектом Договора между Республикой Абхазия и Российской Федерацией «О союзничестве и стратегическом партнерстве».⁸ Более того, если в первоначальном варианте договора предлагалось заключить его на неопределенный срок, то сроки заключения договора в представленном в конце октября варианте совпадают с датами договора от 17 сентября 2008 года. Во встречном варианте Сухуми заключение договора предусмотрено на 10 лет, что подразумевает также автоматическое продление срока договора еще на 5 лет⁹.

Согласно представленному абхазской стороной тексту, изменения вошли в те пункты, которые предусматривали формирование совместных вооруженных сил России и Абхазии, а также вопросов, касающихся гражданства, таможенного контроля и создания совместных правоохранительных структур.

Внешняя политика

Согласно окончательному проекту договора, «скоординированная» внешняя политика подразумевает под собой учет взаимных интересов «в различных сферах сотрудничества», «обмен информацией» о шагах, предпринятых в этом направлении. За этим следует «развитие многостороннего сотрудничества ради мира, безопасности и стабильности в Кавказском регионе».

Россия берет ответственность за «расширение» международного признания Абхазии. К этому времени независимость Абхазии, наряду с Россией, признана тремя государствами: Никарагуа, Венесуэлой и Науру. Наряду с этим Россия намерена «создать условия» для оказания помощи Абхазии по вступлению в международные организации, в том числе и в организации, созданные по инициативе России.

За «созданием единого пространства обороны и безопасности» следует формирование «объединенной группировки войск» с целью «отражения агрессии»; Кроме того, документ предусматривает также оказание «совместных мер» по защите границ Абхазии.

⁴ <http://tass.ru/opinions/1597429> «Какой договор подпишут Абхазия и Россия».

⁵ <http://kavpolit.com/> Новый договор России и Абхазии – «велеие времени».

⁶ <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/26660135.htm/> «Сыр-бор вокруг договора», <http://www.sukhum-moscow.ru/index.php/novosti/> «Между Российским инвестиционным агентством и министерством экономики Абхазии в скором времени будет подписано соглашение о сотрудничестве и взаимодействии».

⁷ Телевизионное обращение Р. Хаджимба в связи с предложенным Москвой новым проектом Договора

⁸ Химшиашвили, «Абхазия предоставила собственный проект договора с Россией».

⁹ Там же

Оборона и безопасность

Окончательный проект подразумевает и коллективную оборону, согласно которой нападение на одного из подписантов договора будет считаться нападением и на второго. В случае такого нападения стороны должны оказать друг другу «необходимую помощь», в том числе и с военной точки зрения. В отличие от предыдущих договоров, данное соглашение предусматривает создание объединенной группировки войск в течение одного года. С учетом предложений абхазской стороны, уточняется, что объединенная группировка должна быть сформирована из абхазских и российских соединений, а это означает, что не весь состав абхазских сил будет входить в объединенную группировку войск.

Во время войны или в случае «угрозы прямой агрессии» Россия назначает командующего объединенными войсками. В окончательном тексте отражено предложение Сухуми, согласно которому, во время войны или угрозы прямой агрессии заместителя командующего объединенными войсками назначает Сухуми.

Более того, согласно окончательному проекту, в случае «угрозы прямой агрессии», будет задействована объединенная группировка войск. Наличие такой угрозы должно быть определено «согласованным решением уполномоченных органов» сторон. В тексте говорится, что решение о применении объединенной группировки войск на территории Абхазии должно быть «согласовано» с главнокомандующим Вооруженных сил Абхазии, т.е. с президентом Абхазии.

В соответствии с окончательным проектом, в мирное время военные соединения объединенной группировки войск будут подчинены надзору той оперативной группы, которая будет укомплектована представителями «уполномоченных органов» Абхазии и России. Подготовленный абхазской стороной проект предусматривал руководство объединенного командования российской и абхазской сторонами по принципу ротации.

Другие детали функционирования объединенной группировки войск будут определены отдельным соглашением, которое должно быть подписано не позднее шести месяцев после вхождения в силу уже существующего договора. В соответствии с окончательным проектом, обе стороны обязуются принять соответствующие меры для «модернизации» вооруженных сил Абхазии в течение трех лет после вхождения данного договора в силу, что подразумевает «поэтапную унификацию стандартов» в вопросах руководства и контроля, систем логистики, а также зарплат и социальных гарантий абхазских военных. Данный процесс предусматривает поставку абхазским силам «современного вооружения», что материально будет обеспечивать российская сторона.

Таким образом, стороны придают огромное значение сфере обороны и безопасности, о чем свидетельствует создание совместной группировки вооруженных сил. Это дополнительное обстоятельство, с учетом российского военного присутствия в Абхазии, создает прочную основу для полномасштабного военного сотрудничества. Более того, вследствие неравного перераспределения сил между российским и абхазским военным потенциалом, ясно, что договор практически односторонний, и трактовка об оказании «необходимой помощи» друг другу в случае агрессии на самом деле является гарантией безопасности, которую для Сухуми будет создавать Москва.

Охрана границы и таможенные регуляции

С учетом предложения Сухуми, в окончательном проекте говорится о том, что в течение двух лет с момента вступления договора в силу должны быть приняты меры по совместной охране не только т.н. границы с Грузией, но и других участков сухопутных и морских границ Абхазии.

В соответствии с окончательным вариантом проекта, в течение двух лет после вступления договора в силу, Москва и Сухуми совместно должны обеспечить «инженерное и техническое» оснащение пограничной инфраструктуры с Грузией. Договор предусматривает также «полную свободу пересечения российско-абхазской границы, с учетом ограничений, устанавливаемых по соображениям безопасности».

Абхазская сторона обязуется, в течение трех лет после вхождения договора в силу осуществить «гармонизацию» собственного законодательства **отаможенном контроле** с регуляциями Евразийского союза. Более того, сторона должна разработать регуляции, которые приведут деятельность ее таможенной службы в соответствие с российскими регуляциями. Кроме этого, Россия обязуется оказать Абхазии техническую и «методологическую» помощь в осуществлении этих мероприятий, детальный план реализации которых должен быть подготовлен в течение шести лет, с начала функционирования данного договора.

Окончательный проект уже не содержит пункт, который присутствовал в первоначально предложенном Российским вариантом о совместном таможенном контроле. В частности, речь шла о «совместном» таможенном контроле на контрольно-пропускных пунктах при въезде в Абхазию над перемещением людей, транспорта и грузов, в том числе и в портах Абхазии. В соответствии с окончательным проектом, Сухуми и Москва согласились признать взаимных результатов таможенного контроля, если такой контроль осуществляется, согласно с установленными сторонами процедурами. Кроме того, абхазская сторона, в течение трех лет, должна «приблизить» свое бюджетное законодательство к российскому.

Борьба с преступностью и скоординированная политика

В течение одного года после вступления договора в силу, Москва и Сухуми, с целью «координации» борьбы против «организованной преступности и других тяжких преступлений», должны сформировать единый информа-

ционнно-координационный центр правоохранительных структур. Согласно окончательному проекту, функции этого центра в большей степени соответствуют тем предложениям, которые были представлены абхазской стороной, а не тем, которые были предложены Россией в первоначальном проекте.

Следует отметить, что в предыдущих договорах нет речи о создании такого центра и, в соответствие с представленным Россией проектом, этот центр мог бы стать еще одним рычагом давления, с учетом того, что цель данной инициативы предусматривает монополизацию борьбы с преступностью.

Однако, в соответствие с окончательным вариантом проекта, посредством центра будет происходить обмен информацией и составление базы данных по тем организованным преступным группировкам, деятельность которых будет касаться, как Абхазии, так и России. С помощью центра будет осуществляться преследование тех лиц, которые будут разыскиваться в Абхазии и России. Вместе с тем, центр будет оказывать помощь в координации совместных действий правоохранительных структур Абхазии и России в борьбе с преступлениями, «которые создают угрозу безопасности обеих сторон». Стороны также обязуются «поэтапно» увеличивать зарплаты сотрудникам МВД Абхазии. Согласно проекту, с этой точки зрения абхазская сторона будет обеспечивать «со-финансирование».

Вопрос гражданства и взаимопrotivоречащие интересы сторон

Первоначально предложенный Москвой проект предусматривал упрощение процедур предоставления гражданства Российской Федерации гражданам Абхазии, но по просьбе абхазской стороны этот пункт был изъят из окончательного варианта. Согласно окончательному проекту, Россия берет на себя обязательство по «принятию дополнительных мер» для упрощения процедур, необходимых для получения российского гражданства «гражданами Абхазии». Сухуми выступил, против упрощения предоставления абхазского гражданства гражданам России, так как опасается, что это поможет в приобретении имущества или в возвращении в Абхазию тех грузин, которые покинули регион в начале 90-х гг. во время вооруженного конфликта и в настоящее время являются гражданами Российской Федерации.

Социальная политика

В окончательном проекте в неизменном виде остались в основном те пункты, которые касаются социальной защиты, а также записей, касающихся интеграции пенсионной системы и системы здравоохранения Абхазии с системами Южного Федерального округа России. В соответствие с окончательным вариантом, Россия обязуется «софинансировать» поэтапное увеличение зарплат тех людей, которые работают в государственных структурах Абхазии, в том числе, в сферах здравоохранения, образования, социального обслуживания, спорта и культуры. Зарплаты граждан, работающих в этих сферах, должны быть приравнены к зарплатам в Южном Федеральном округе РФ. С 1 января 2015 года, и в течение последующих трех лет, Россия увеличит пенсии тем пенсионерам, которые являются гражданами Российской Федерации и постоянно проживают на территории Абхазии, до среднего уровня пенсий, существующих в Южном Федеральном округе РФ. Кроме этого, Москва обязуется подключить проживающих в Абхазии граждан РФ к системе страхования здоровья, что позволит им пользоваться услугами здравоохранения, финансируемыми Россией и действующих на ее территории. Согласно окончательному проекту, это должно произойти в течение одного года, вместо изначально предложенных трех лет.

Сотрудничество в сфере образования

Согласно договору, в течение трех лет Абхазия примет правовые акты и регуляции по вопросам образования, которые будут «соответствовать» российскому законодательству. Следует отметить, что с учетом предложения Абхазии, в окончательном проекте рассматривается осуществление «Программы развития абхазского языка» при поддержке России. Данный вопрос является очень восприимчивым для абхазской стороны, учитывая доминирование русского языка в общественной жизни сепаратистского региона.

Исходя из вышесказанного, следует отметить, что многим ключевым вопросам позиции расходятся, о чем свидетельствуют варианты документов, представленных Москвой и Сухуми. Более того, этот договор, в отличие от всех предыдущих базовых соглашений, не только более теснее связывает Абхазию с Россией, но и создает правовую основу, согласно которой внешняя политика и политика безопасности Абхазии, а также процессы, идущие в других сферах, будут осуществляться по определенному Кремлем курсу.

ДОГОВОРЫ АБХАЗИИ И РОССИИ 2008-2014, ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ДОКУМЕНТОВ

На протяжении почти шестилетнего периода, прошедшего после признания Россией независимости Абхазии, Москва и Сухуми подписали ряд договоров по сотрудничеству в различных сферах. По своей сути подписание договора «О сотрудничестве и стратегическом партнерстве», объединяет все предлежащие договора, закладывая основу этапу качественно нового масштаба взаимоотношений между Россией и Абхазией. Исходя из этого, необходимо рассматривать содержание данного договора, в контексте всех уже существующих договоров, что предоставит нам возможность для сравнительного анализа и окончательных выводов.

17 сентября 2008 года, между Москвой и Сухуми был подписан «**Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия**». В частности, в соглашении говорится о внешней политике, взаимодействии в деле укрепления мира, повышении стабильности и безопасности в Закавказском регионе». Более того, договор включает в себя формулировку о коллективной самообороне в случае агрессии.¹⁰

Согласно договору, стороны примут совместно все доступные им меры «для устранения угрозы миру или нарушения мира. Кроме того, в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, стороны договорились об оказании необходимой взаимопомощи, включая военную»¹¹ в соответствии со статьей 51 Устава ООН.¹² Ко всему этому, Россия получила право на строительство, использование и совершенствование военной инфраструктуры на всей территории Абхазии.¹² Следовательно, данный договор носит основополагающий характер и предусматривает подписание других соглашений в области безопасности, защиты государственной границы, здравоохранения и так далее.

Начиная с 2008 года, до настоящего времени было достигнуто около 80 соглашений в разных сферах сотрудничества (не все документы доступны официально), которые были предусмотрены договором «О дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи». В частности, **договор о совместных усилиях по охране государственной границы** от 2009 года, который предусматривает делегирование Российской Федерации полномочий по охране государственной границы и морских пространств.¹³ Более того, Российская сторона финансирует расходы на содержание военнослужащих и гражданского персонала, а также материально-техническое обеспечение Пограничного управления. В том же 2009 году был подписан еще один договор о взаимных безвизовых перемещениях граждан Российской Федерации и Республики Абхазия. Были разные договоры касательно областного сотрудничества в сфере торговли, чрезвычайных ситуаций, коммуникаций, транспорта, миграции, охраны окружающей среды и так далее, но наиболее важным является договор о военном сотрудничестве, точнее, **об объединенной российской военной базе на территории Абхазии и договор о военно-техническом сотрудничестве**, которые были подписаны по итогам российско-абхазских переговоров на высшем уровне в 2010 году. Данный договор обеспечивает российское военное присутствие в регионе на 49 лет с возможностью продления на 15 лет.^{14,15}

В соглашении прописаны те меры, принятие которых запланировано для улучшения военного потенциала непризнанной республики, что предусматривает поставку вооружения и военной техники, а также подготовку кадров в соответствующих образовательных учреждениях.

Исходя из этого, очевидно, что к 2014 году Россия уже имела достаточно сильные рычаги давления на Сухуми в области обороны, политики безопасности, внешней политики, а также в сфере миграции и социального обеспечения. Несмотря на существующие механизмы, Москва предложила Абхазии заключить договор «О союзничестве и стратегическом партнерстве».

Главным отличием политического контекста во время подписания двух основных договоров – 2008 и 2014 года является развитие разного рода видов кризисов. В 2008 основным событием, оказывающим влияние на подписание договора, явилась война с Грузией. В целом общество было достаточно консолидировано, признавая необходимость гарантий безопасности и независимости, которые были отражены в договоре. Договор 2008 года предоставил Абхазии гарантии безопасности. Кроме этого ощутимую помощь Абхазия получила в сферах экономики. Вместе с тем, ничего не изменилось в рамках статус-кво: Абхазия так и не признана большинством стран и все еще не урегулированы взаимоотношения с Грузией.

В 2014 году событием, предшествующим подписанию договора, стал внутривнутриполитический кризис, оказавший влияние на контекст. Консолидация на уровне элиты и общества была ниже, чем в 2008, поскольку не стоял вопрос внешних угроз; общество по-прежнему оставалось заинтересованным в тесном сотрудничестве с Россией, но в условиях сохранения суверенитета. Инициатива нового договора исходила от Москвы. Некоторые пункты договора, в

¹⁰ „Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи между Российской Федерацией и Абхазской Республикой».

¹¹ Там же

¹² Там же

¹³ Соглашение между Российской Федерацией и Абхазской Республикой, „О защите государственной границы Абхазской Республики совместными усилиями».

¹⁴ „Соглашение между Российской Федерацией и Абхазской Республикой, „О Об объединенной военной базе России на территории Абхазской Республики“.

¹⁵ „Соглашение между Российской Федерацией и Абхазской Республикой о военно-техническом сотрудничестве“.

том числе и вопросы безопасности и обороны, воспринималась частью абхазской политической элиты, как попытка ограничения суверенитета Абхазии.

ВОСПРИЯТИЕ ДОГОВОРА АБХАЗСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Окончательный вариант договора «О союзничестве и стратегическом партнерстве» воспринимался в Абхазии, в целом, положительно, как представителями элиты, так и обычными гражданами, осознающими значимость сохранения вектора стратегического партнерства с Российской Федерацией. Вместе с тем, абхазское общество было ориентировано на максимальное сохранение суверенитета, поэтому первый вариант договора вызвал острую критику и неоднозначные оценки в обществе. В том числе предметом критики стал тот факт, что данный договор в соотношении с местным законодательством обладал преимущественным положением. Член политсовета политической партии «Амцахара» Анри Джергения говорит об уступках абхазской стороны и недостатках договора, вызвавших негативную реакцию в абхазском обществе. «Договор имел определенные правовые изъяны, изобилует туманными формулировками, которые могли иметь двойную трактовку и именно это вызвало некоторые опасения по поводу посягательств на суверенитет Абхазии. Вот против этого мы выступали».¹⁶

Президент Абхазии Рауль Хаджимба, в интервью “Кавказскому узлу” от 4 ноября 2014 года подчеркивал, что подписание договора отвечает интересам Абхазии и никоим образом не угрожает ее суверенитету, а также не предусматривает ограничений в развитии абхазской армии. По мнению Хаджимбы, договор открывает значительные перспективы для абхазской экономики, в том числе посредством упрощения работы таможенных служб.¹⁷ Аслан Бжания, один из сторонников экс-президента, будучи кандидатом в президенты, заявлял, что считает правильным развитие интеграционных процессов с Российской Федерацией: «Наверное, будет правильно, если мы создадим единую территорию обороны и безопасности с Российской Федерацией, коллективные вооруженные силы по аналогии с войсками НАТО, которые будут реагировать на внешние угрозы».¹⁸

Часть общества достаточно критически оценивала некоторые аспекты договора. Арда Инал-ипа, признавая существующий в Абхазии консенсус относительно интеграции с Россией – все позитивно относится к подобной перспективе - отмечает степень и характер этой интеграции, которые не должны вести к снижению политического суверенитета Абхазского государства и перечеркивать надежды на перспективы дальнейшего международного признания Абхазии. Он также отметил, что многие министерства, которые анализировали статьи договора, делали заключения о нецелесообразности его принятия, поскольку «можно было основываться на договоре 2008 года и что-то менять, улучшать, совершенствовать в соответствующих соглашениях уже между ведомствами и т.д.»¹⁹

В сентябре месяце, в газете «Novoe Izvestiya» был опубликован материал о возможном проведении референдума в 2015 году на предмет вступления Абхазии в состав Российской Федерации.²⁰ Именно перспективы такой интеграции вызывают в абхазском обществе опасения. Если первая версия договора, в которой фигурировало слово «интеграция» вызывала в Абхазии споры и неоднозначные оценки, то окончательный вариант договора, подписанный после долгих общественных обсуждений и исправлений, вместо «союзничества и интеграции» именовался уже договором «о союзничестве и стратегическом партнерстве».

ПОЗИЦИЯ ГРУЗИНСКОЙ ВЛАСТИ

Естественно, что грузинские власти называют договор нелегитимным и противоречащим принципам международного права. Официальный Тбилиси оценивает это как еще один шаг в сторону аннексии, подчеркивая, что сам процесс еще не завершен, так как Абхазия еще не вошла в состав России, как субъект РФ, в отличие от Крымского сценария.

Официальная позиция Тбилиси за последние два года менялась несколько раз. Летом 2014 года, когда начали обсуждать данный договор, Премьер-министр Гарибашвили отметил, что, согласно его оценке ситуации, у России нет намерений на аннексию де-факто территорий.²¹ Когда текст уже был опубликован, Премьер-министр заявил,

¹⁶ Об итогах политической дискуссии, вызванной процессом подписания договора о союзничестве и стратегическом партнерстве России и Абхазии, рассказал в интервью Sputnik член политсовета политической партии “Амцахара” Анри Джергения; 13.12.2014; <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20141213/1013487064.html>

¹⁷ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/252919/> “Подписанный Путиным и Хаджимбой договор сулит деньги Абхазии и лояльность России”

¹⁸ http://www.abkhaziya.org/news_detail.html?nid=40976/ Аслан Бжания: «Я не готов дать оценку майским событиям...»

¹⁹ Арда Инал-ипа: «Недаром сегодня вспоминают события 1921 года»; 24.11.2014 <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/26708361.html>

²⁰ В будущем году могут пройти референдумы о присоединении Абхазии и Южной Осетии к северному соседу; <http://www.newizv.ru/politics/2014-09-15/207662-rossija-prirastet-i-zakavkazem.html>

²¹ Премьер – министр Иракли Гарибашвили прямая трансляция интервью с „BBC WorldNews”.

что данное соглашение противоречит стремлению абхазского народу к самоопределению²², что получило крайне противоречивую оценку в Грузии.

Однако, мы наблюдаем изменение позиции официального Тбилиси и в ноябре 2014 года, чему свидетельствует выступление Премьер-министра в Брюсселе, где он заявил, что события в Украине являются продолжением августовской войны 2008 года²³. Данное заявление меняет суть дела, более того, Гарибашвили с сожалением отметил, что для него непонятна и необъяснима встречная позиция России в ответ на конструктивные и прагматичные шаги Грузии.

Позиции представителей парламентского большинства и исполнительной власти тоже расходятся. К примеру, Тина Хидашели заявила, что она до самого конца надеялась, что Сухуми будет стоять твердо и не допустит подписания данного соглашения.²⁴ Паата Закареишвили же заявил, что Россия была вынуждена пойти на такой шаг, так как могла потерять влияние на Абхазию.²⁵ По словам министра, текст данного договора просто совокупность предыдущих соглашений и не свидетельствует ни о чем новом в намерениях Российской Федерации. Тот, что Москва ставит под вопрос «суверенитет» Абхазии, является вызовом и открывает для Грузии новые возможности.²⁶ В частности власть считает, что Москва просто перенесла статус-кво на бумагу, чем поставила себя в крайне неудобное положение, наряду с кризисом в Украине. Данное обстоятельство выгодно для Грузии, так как намерения Кремля стали очевидны. Это является ответом на сближение Тбилиси с Евроатлантическими структурами, и руководство страны подтверждает бесповоротность данного курса, заявил Паата Закареишвили.²⁷

Специальный представитель Премьер-министра Грузии по вопросам взаимоотношений с Россией Зураб Абашидзе подчеркнул, что грузинское руководство должно реагировать на соглашение разумно, а не подвергаться истерии. Как и другие представители исполнительной власти, Абашидзе также не видит признаков полной аннексии и рассматривает соглашение в качестве последующего шага к процессу аннексии.²⁸

В связи с этим Президент Грузии Георгий Маргвелашвили заявил, что вышесказанное соглашение практически объединяет Абхазию в политическое, оборонительное, социально-экономическое пространство России и подчеркнул важность разработки стратегии против аннексии.²⁹

Что касается МИД Грузии, оно использовало все возможные платформы, включая министериял НАТО, ОБСЕ, СЕ, включая другие двухсторонние форматы. МИД Грузии также рассматривал возможность созыва Совета Безопасности ООН. В результате, с заявлениями о поддержке грузинской территориальной целостности выступили Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг и Верховный представитель Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини. К сожалению, данные заявления не имеют даже незначительного влияния на позицию Кремля.

²² Квелиашвили, „Премьер: Не хочу верить, что Россия собирается ответить на нашу политику такими шагами»

²³ Гарибашвили: События в Украине являются продолжением войны 2008 года.“

²⁴ Кокошвили, „Хидашели: Я надеялась, что Сухуми стоял бы упорнее на своих позициях».

²⁵ Паата Закареишвили – Москва приняла решение о заключении договора, потому что увидела угрозу потери Абхазии. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/306528-paata-zaqareishvili-moskovma-shethankhmebis-gaformebis-gadatsyvetelebamis-gamo-miigho-rom-afkhazethis-dakargvis-saftrhkhe-dainakha.html?ar=A>

²⁶ Там же

²⁷ Там же

²⁸ „Зураб Абашидзе – Тбилиси должен ответить на т.н. договор между Москвой и Сухуми без истерии, но достаточно принципиально. “ <http://www.ambebi.ge/politika/117045-zurab-abashidze-moskovsa-da-sokhums-shoris-ets-khelshekrulebas-thbilisma-isteriis-gareshe-thumca-principulad-unda-upasukhos.html>

²⁹ „Президент проводит консультации для преодоления проблем, возникших в результате подписания договор между Москвой и Сухуми.“ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/306479-prezidenti-sokhumsa-da-moskovs-shoris-khelshekrulebis-khelmotseris-shedegad-tsarmoqnnili-problemebis-dasadzlevad-konsultaciebs-itsyebis.html?ar=A>

Георгий Маргвелашвили – «Угроза аннексии должна не разделить нас, а объединить.» <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/305003-giorgi-margvelashvili-aneqsiis-saftrhkhem-ki-ar-unda-dagvyos-aramed-unda-gagvaerthianos.html?ar=A>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основополагающими аспектами политики Абхазии, наряду с вопросами независимости Абхазии, являются вопросы сотрудничества с Российской Федерацией, по которым не существует разделения мнений; Националистические настроения и опасения потери суверенитета достаточно сильны в абхазском обществе. Поэтому на протяжении долгого времени в Абхазии с большим успехом разыгрывался имидж врага и обвинения политических оппонентов в союзе с Грузией или в выходящем за границы разумного сотрудничестве с Россией.

Договор «О союзничестве и стратегическом партнерстве», в целом, был принят в Абхазии положительно – как представителями элиты, так и простым населением. Общество и политическая элита стремятся к сохранению тесного сотрудничества с Россией. Вместе с тем, общество ориентировано на максимальное сохранение суверенитета, чем обусловлена критика первого проекта договора. Окончательный вариант договора, в большей степени отражает текущий процесс, чем создает новую реальность. Еще рано говорить о каких-то существенных изменениях. Россия, как и прежде, продолжает оказывать помощь, хотя прямое правление Москвы или вхождение Абхазии в недалеком будущем в состав России не ожидаются, так как абхазская общественность не примет этого и будет создана угроза дестабилизации ситуации. Сценарий экономического и фасадного развития, возможно является для России наилучшим вариантом в отношении с Абхазией.

CONTENTS

Public Opinion in Abkhazia about Abkhazia’s Optimal Foreign Policy.....	27
Motives behind Signing the Treaty on Alliance and Strategic Partnership.....	27
Abkhazian and Russian Versions of the Treaty.....	28
Agreements signed between Abkhazia and Russia in 2008-2014, the social-political context of signing the treaties.....	30
Perceptions of the Agreements in the Abkhaz Society	31
Position of the Government of Georgia	31
Conclusion	32

With a view to the existing conflict situation between Georgia and Russia since 2011, “The Centre for Cultural Relations – Caucasian House” began to actively work towards peace-building between the Georgian and Russian societies. This process unites several components, including the young Georgian and Russian analysts’ research, working visits to Georgia and the Russian Federation, meetings with representatives of both countries government agencies and experts, a common webpage and more.

Since 2011, more than 10 visits were conducted, 5 policy documents, covering different aspects of Georgian-Russian relations, were issued and number of public discussions were organized. This paper discusses the Treaty on Alliance and Strategic Partnership between the Russian Federation and Abkhazia signed on 24 November 2014. The paper provides analysis of the initial and final versions of the Treaty, as well as describes counter reactions in Georgia and Abkhazia and the political context of signing the agreement.

The publication was created in the framework of the project “Georgian-Russian Dialogue for Peace and Cooperation”, which is implemented with the financial support of “Conflict Pool” of the British Foreign and Commonwealth Office.

Signing the Treaty on Alliance and Strategic Partnership between the Russian Federation and Abkhazia on 24 November 2014 stroke controversy not only in Tbilisi but also in Sukhumi. Opinions were mostly divided into two major groups of those who considered the treaty as an annexation and those who saw the agreement as Russia's yet another step towards the policy to Abkhazia

The present paper seeks to evaluate Russia's policy towards Abkhazia, including, analyses of the treaties signed between Russia and Abkhazia since 2008. The paper provides analysis of the initial and final versions of the Treaty on Alliance and Strategic Partnership, as well as describes counter reactions in Georgia and Abkhazia and the political context of signing the agreement.

PUBLIC OPINION IN ABKHAZIA ABOUT ABKHAZIA'S OPTIMAL FOREIGN POLICY

According to the results of the survey administered by Levada-Centre in 2010 in Abkhazia¹, more than 90 per cent of the population stated that they were interested in the issue related to Abkhazia's international recognition. To the question regarding the policies of the Abkhaz authorities towards Russia, 69 per cent said it was acceptable because of positive relations while only 9 per cent complained about the lack of partnership. In addition, 76 per cent of the respondents approved of the deployment of the Russian military bases on the territory of Abkhazia.

As for the policies towards Georgia, 47 per cent of respondents evaluated them as 'normal', according to 16 per cent there was not enough cooperation while a quarter stated that they found the question difficult to answer. At the same time, 40 per cent of respondents said the relations between Abkhazia and Georgia could improve but not as long as Saakashvili was in office. Though, after Khajimba and the Coordination Council of the Opposition Parties have come to power, the nationalist rhetoric seem to be gaining momentum in light of attempts to revisit the pasportisation policy for Gali district after. As a result, Georgian Dream accession to power and their attitude towards ex-president Saakashvili has not resulted in changing perception of Georgia in the Abkhaz public.

As for the policy towards the western countries, back in 2010 43 per cent of respondents thought everything was all right while 25 per cent expected closer cooperation.

In order to delineate a full picture, we decided to complement it with some of the results of the survey conducted by the Levada Centre in Russia, more specifically, attitudes of respondents towards the independence of Abkhazia. After Russia's recognition of independence of Abkhazia, the trend of increasing assurance of Russians in the independence of Abkhazia is observed. By the end of 2014 58 per cent of respondents stated that Abkhazia was an independent country and 22 per cent thought it was part of Russia. In 2004, only 17 per cent thought Abkhazia was independent state, whereas, 32 per cent considered it as part of Russia.

At the same time more than 50 per cent of respondents support the measures aimed to render material assistance to Abkhazia in spite of the fact that growing number of the Russian population disapproves of assistance provided to the Caucasian republics within the Russian Federation. For instance, a slogan 'stop feeding Caucasus' in July 2014 was supported by more than half of respondents.

In Abkhazia, the public opinion is focused first and foremost on the cooperation with Russia. According to the statistical data, at least 80 per cent of the Abkhaz population hold Russian passport. Herewith, for Abkhazia preserving the independence is not less important. Foreign policy of Abkhazia is not limited by the number of those countries which have recognized the independence of Abkhazia and it strives to establish relations on the international level in various areas which remains a complicated task in light of absence of wide-scale recognition. The past few years have seen the visits of the Abkhaz officials and delegations to Jordan, Venezuela, Greece, Italy, various regions of Russia and other countries. In parallel to the arrival of repatriates from Syria and Turkey, discussions on Turkey's interests in the region and its efforts to foster its influence have increased.² At the meeting held by the end of 2014 Turkish businessmen³ expressed their willingness and readiness to work in Abkhazia and share their knowledge and experience with the Abkhaz counterparts.

MOTIVES BEHIND SIGNING THE TREATY ON ALLIANCE AND STRATEGIC PARTNERSHIP

The Treaty on Alliance and Strategic Partnership was signed on 24 November. According to one of the most frequently voiced opinions both in Abkhazia and Russia is that the Treaty is a time's demand. In his article published in the TASS (TACC) an expert on Abkhazia Alexander Skakov argues that 'the 2008 agreement has become somewhat outdated and fails to respond to all challenges and issues brought by the time – complicated international context and drastic deterioration of relations between Russia and the West not only bring about new threats but also make Abkhazia even more important for Russia from both military and political points of views'.⁴

This opinion is also shared by the president of World Congress of Abkhaz-Abazgin People Taras Shamba who in his

¹ www.levada.ru

² ВЫБОРЫ В АБХАЗИИ И ТУРЦИИ: ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ХОД АНКАРЫ В «АБХАЗСКОЙ ПАРТИИ», 04.08.2014 [Elections in Abkhazia and Turkey: Ankara's electoral step in Abkhaz Party]

<http://www.kavkazoved.info/news/2014/08/04/vybory-v-abhazii-i-turcii-izbiratelnyj-hod-ankary-v-abhazskoj-partii.html/>

³ <http://apsnypress.info/news/13375.html/> "Турецкие и абхазские предприниматели обсудили возможные механизмы увеличения инвестиций в Абхазию" [Turkish and Abkhazian entrepreneurs discussed the possible mechanisms of increasing investments in Abkhazia]

⁴ <http://tass.ru/opinions/1597429/> "Какой договор подпишут Абхазия и Россия" [What kind of agreement will Abkhazia and Russia sign]

interview with kavpolit.com underscored that the decision to sign a new document is grounded by inspirations to phrase, standardized and synchronize the relations which have long been established between Abkhazia and Russia. 'Part of them is already outdated, while other parts require brushing up. That is why we need to come up with overarching agreement which will be relevant for the current stage of development of the Republic of Abkhazia, as a subject of the international law, so that we are able to determine our relations with the Russian Federation and have clearer vision on the areas of shared interests to be reflected in the legislation.'⁵

When it comes to motives for signing the treaty two factors can be outlined: the first factor was of political character and by signing the treaty Russia responded to Georgia's integration in NATO and EU while the second one is related to diplomacy and was meant to serve as an alert for potential destabilization scenario, as Vitali Sharia explains in his article.⁶ It is worth noting that the Ukrainian crisis is an additional factor. In order to ensure the security in the post-soviet space and, considering the fact, that Abkhazia and South Ossetia cannot join the Eurasian Union, Russia needed additional guarantees through a new treaty.

ABKHAZIAN AND RUSSIAN VERSIONS OF THE TREATY

In mid-October Russia handed over a draft treaty to Abkhazia for consideration. The President's Administration passed the document to the Parliament and the ministries. Quite shortly, a group comprising representatives from the parliament, executive branch of the government and the President's Administration prepared their own version of the treaty representing opinions of the Abkhaz side. As Khajimba put it, 'the document has been reviewed in an open and transparent manner keeping in mind best interests of the Abkhaz people'.⁷

First of all, the Abkhaz version of the document replaced the title of the document offered by Russia and instead of the Treaty of Alliance and Integration, Abkhaz preferred to have the Treaty on Alliance and Strategic Partnership.⁸ Moreover, if the original version of the document was of a permanent nature, according to the version presented by the end of October, the end date of the document coincides with that stipulated in the Agreement signed on 17 September 2008. The version presented by Sukhumi stipulates that the treaty remain into force for 10 years with a possibility to automatically extend for further five years without reference to the 2008 agreement.⁹

Sukhumi also changed those articles which stipulate joint Russian and Abkhaz group for command. Other changes affected issues related to citizenship, customs control and joint law enforcement structures.

Foreign Policy

According to the final version of the document 'coordinated' foreign policy implies consideration of mutual interests in 'various areas of cooperation', also 'informing' the other party on the steps to be taken in this direction. This is followed by 'development of multilateral partnership in the Caucasus region to promote peace, security and stability'. Russia also takes responsibility to help Abkhazia 'enlarge' the circle of those countries which recognize the Abkhaz independence. As of today, only three states – Nicaragua, Venezuela and Nauru have recognized the independence of Abkhazia. Russia is also committed to facilitate 'enabling environment' for Abkhazia's membership in international organizations including those which were brokered by Russia.

'Creating common space for defense and security' is accompanied with formation of 'joint army group' for the purpose to 'retort to aggression'. The document also stipulates 'joint measures' for protecting the Abkhaz borders.

Defense and Security

The final version of the treaty also implies collective defense, according to which attack on one of the signatories will be automatically deemed an attack to the other party. In the event of such attacks the parties shall render 'necessary assistance' including military support. Unlike the previous agreement, the agreement in question stipulates 'formation of joint army unit within a year. Following the proposals of the Abkhaz side it was clarified that a joint army unit will comprise Abkhaz and Russian militaries, which means that not whole Abkhaz staff will be represented in a joint unit.

Russia shall appoint a commander of a joint army unit in the event of a war as well as in the event of a 'direct aggression'. The final version of the document also includes a proposal of the Abkhaz side according to which a deputy commander of the unit in the event of war or direct aggression will be appointed by Sukhumi.

In addition, according to the final version, the joint army unit will be engaged in action in the course of 'direct threat of aggression'. The presence of such threat must be 'jointly determined by authorized agencies of the parties'. It is also underlined that the engagement of the joint army unit on the territory of Abkhazia must 'be agreed' with president of Abkhazia, as a commander of the Abkhaz armed forces.

According to the final version during the times of peace the military groups under the joint army unit will be supervised by a group to comprise representatives of Abkhaz and Russian 'authorized agencies'. Abkhaz had suggested that the joint army unit be supervised by Russian and Abkhaz sides interchangeably.

Other details of operation of the joint army unit will be subject to stand alone agreement which must be signed no later than six months after the enactment of the agreement. According to the final version, both parties take responsibility to take

⁵ <http://kavpolit.com/> "Новый договор России и Абхазии – веление времени" [New agreement between Abkhazia and Russia – dictating the time]

⁶ <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/26660135.html>, <http://www.sukhum-moscow.ru/index.php/novosti/> "Сырбор вокруг договора"[Fuss around the agreement]

⁷ Khajimba, Televised statement of Khajimba in regards with the Moscow brokered draft agreement

⁸ Khimshiashvili, 'Abkhazia introduced its own version of a draft agreement with Russia'

⁹ ibid

relevant measures for ‘modernization’ of the Abkhaz armed forces within three years after the treaty enters into force. According to the project, these measures include ‘progressive unification of standards’ in the direction of management and control, logistics as well as salaries and social benefits of the Abkhaz militaries. The modernization efforts envisages providing Abkhaz armed forces with ‘modern equipment’ financially supported by Russia. It is evident that the parties put a strong emphasis on the areas of defense and security further corroborated by an intention to form the joint army unit. This additional circumstance, with consideration of the presence of the Russian military forces on the territory of Abkhazia, provides a solid ground for a wide scale military partnership. Moreover, in light of disproportional distribution of forces between Russian and Abkhaz military potentials, it is evident that the agreement is in fact unilateral, while rendering ‘necessary assistance’ in the event of aggression is the guarantee of security provided by Moscow for Sukhumi.

Protection of Borders and Customs Regulations

Further to suggestions provided by Sukhumi, the final version specifies that the parties must take all relevant measures within two years after the treaty enters into force to jointly protect not only those sections of the Abkhaz land and maritime borders which is adjacent to Georgia but this refers to the protection of all land and maritime border sections of Abkhazia.

According to the final version of the draft, both Moscow and Sukhumi must take measures to jointly equip border infrastructure with Georgia within two years after the treaty enters into force. The treaty also provides ‘freedom of movement across the Russian-Abkhaz border. Only restrictions imposed for the security purposes apply to free movement’.

The Abkhaz side takes the responsibility to harmonize the country’s customs legislation with the regulations of the Eurasian Union within three years after the entry into force of the agreement. Besides, there must be compliance between the operation of the Abkhaz customs services and its Russian counterpart. Russia also takes responsibility to provide technical support and ‘expertise’ to Abkhazia in taking such measures. Detailed plan must be ready within six years after the entry into force of the treaty.

There is no longer an article on customs control which had been originally suggested by Russia. More specifically, the article would regulate the movement of people, transport and cargo through ‘joint’ customs checkpoints including the ports. According to the final version of the draft, Moscow and Sukhumi have agreed to recognize each other’s control outcomes provided that the control is implemented in accordance with the procedures agreed upon by the parties. Also, the Abkhaz party is responsible to synchronize its own budgetary legislation with that of Russian within three years.

Fight against Crime and Coordinated Policies

Within a year after the agreement enters into force, Moscow and Sukhumi shall set up a joint coordination-information centre of law enforcement structures for ‘coordinated’ fight against ‘organized and other severe crimes’. According to the final draft, functions of the centre conform to suggestions proposed by the Abkhaz side rather than what Russia hoped for in the original draft of the treaty.

It is worth noting that such centre had not been mentioned in either of the previous agreements and according to the draft presented by Russia, the centre is much likely to become yet another leverage for pressure. Even more so considering the fact that this initiative is declared to seek monopolization of fight against crime.

However, according to the final draft, through the centre the parties will exchange information on organized criminal groups who operate in Abkhazia and Russia and set up a database. The centre will also be used to persecute those individuals who are wanted in Abkhazia and Russia. Besides, the centre is thought to help the law enforcement agencies in both Russia and Abkhazia to coordinate fight against those crimes which ‘affect the security of both parties’. The parties also take responsibility to ‘progressively’ increase payrolls of Abkhazia’s Ministry of Interior’s staff. Based on the draft, Abkhaz side will be responsible for securing ‘co-funding’ for this measure.

Issues Related to Citizenship and Conflicting Interests

The original draft proposed by Moscow also implied simplified procedures for granting Russian citizenship to citizens of Abkhazia, however, the relevant article was removed upon a request of the Abkhaz side. According to the final version, Russia takes responsibility to take ‘additional measures’ to simplify necessary procedures for obtaining Russian citizenship by ‘citizens of Abkhazia’. Sukhumi went against simplifying procedures for Russian citizens to acquire Abkhaz citizenship as they fear it may contain threats. In Abkhazia they fear that if adopted such procedures may help to return to Abkhazia and purchase property those Georgians who had fled Abkhazia during the armed conflict in the beginning of 1990s and now are citizens of Russia.

Social Policy

Articles related to social protection are the ones which have been least affected by changes. The same refers to the integration of Abkhazia’s old age pension and healthcare systems into the Russia’s southern federal district systems. According to the final version, Russia takes the responsibility to provide ‘co-funding’ for increasing remuneration of those individuals who are employed in such state structures in Abkhazia as healthcare, education, social services, sports and culture. It is envisaged that salaries of these individuals become gradually equal with the salaries in the southern federal district of the Russian Federation.

Since 1st January 2015 for coming three years those retirees who are citizens of the Russian Federation but permanently reside in Abkhazia, will enjoy old age pensions equal to average amount of old age pension in the southern federal district of the Russian Federation. Moscow also takes responsibility to include Russian citizens residing in Abkhazia in healthcare insurance system and thus ensure access to Russia funded healthcare services. According to the final version, these measures will be taken within a year while the previous version stipulated three years.

Cooperation in the Area of Education

According to the agreement, Abkhazia will enact legal regulations and acts on education ‘consistent’ with the Russian legislation. It is worth noting that taking into consideration Sukhumi’s proposals, the final draft also stipulates ‘implementation of the ‘Abkhaz language development programme’ to be supported by Russia. Considering the dominance of the Russian language in Abkhazia’s public life, this issue is extremely sensitive for the Abkhaz side.

Based on the above said, it is evident that positions are often opposing as corroborated by different visions and versions of the agreement pitched from Moscow and Sukhumi. Moreover, unlike previous accords, the present agreement not only strengthens the cooperation between Abkhazia and Russia but also creates legal framework for Kremlin to guide not only Abkhazia’s foreign and security policies but also be a lead in many other areas.

AGREEMENTS SIGNED BETWEEN ABKHAZIA AND RUSSIA IN 2008-2014, THE SOCIAL-POLITICAL CONTEXT OF SIGNING THE TREATIES

Since Russia’s recognition of Abkhazia as an independent state, during six years, number of agreements has been signed between Sokhumi and Moscow in various spheres of cooperation.

The Treaty on Alliance and Strategic Partnership combines the previous agreements and sets the ground for qualitatively new stage for relations. Hence, the Treaty must be analyzed in light of all previously signed documents allowing to compare and make valid conclusions.

On 17 September 2008 the parties signed the **Agreement on Friendship, Partnership and Mutual Assistance between the Russian Federation and the Republic of Abkhazia**. More specifically, the Agreement envisages fostering cooperation in foreign policy for sustainable peace and in the areas of security and stability in a wider South Caucasus region between the Parties. In addition, the Agreement also contains terms for collaborative defense in case of aggression.¹⁰ According to the Agreement the Parties shall jointly take all possible measures ‘to prevent violation of peace or threat to violate, also to resist acts of aggression from any state or a group of states and render each other necessary assistance including military’¹¹. Also, based on Article 51 of the Charter of the United Nations on individual or collective self-defense, Russia was entitled to constructing, exploiting and perfecting military infrastructure on the territory of Abkhazia.¹² Thus this is a fundamental agreement and stipulates signing other agreements in the fields of security, protection of the state borders, healthcare etc.

Since 2008 to present approximately 80 agreements stipulated in the Agreement on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance have been concluded in various spheres (not all of them are officially available). Namely, the agreement **on joint efforts in the field of protection of the state border of the Republic of Abkhazia** signed in 2009 under which the Russian Federation has been delegated to protect the state land and maritime borders.¹³ Moreover, the Russian side financially maintains military and civil servants as well as ensures technical maintenance of border agency’s technical and material base. 2009 also saw ratification of yet another agreement on visa free movement of the citizens of the Russian Federation and the Republic of Abkhazia. There have been other agreements on regional cooperation in the areas of trade, emergency response, communications, transport, migration, environmental issues etc. However, agreements on military themes signed mostly in 2010 as a result of the highest level negotiations between Abkhazia and Russia stand out as the most important ones. More specifically agreements on a joint Russian base on the territory of Abkhazia and cooperation in a military field between Russia and Abkhazia will presumably followed by not only short term, but also long term consequences. Besides, the agreement secures Russia’s presence for 49 years in the region with potential of extending for 15 more years.¹⁴¹⁵ The agreement outlines those measures that are planned to be taken to boost Abkhazia’s military potential including but not limited to providing weapons and military equipment and training of the military staff in relevant educational institutions.

Based on the above said, by 2014 Russia has already had powerful leverages to pressure Sukhumi in the areas of defense, security and foreign policies, migration and social security. In spite of the existing mechanisms, Moscow still offered Abkhazia to sign a treaty on alliance and strategic partnership.

It is assumed that major difference between the political contexts pertaining to two agreements signed in 2008 and 2014 is the development of various types of crisis. In 2008 the war with Georgia served as the key factor leading the society to form a consensus on the necessity of guarantees for security and independence which the agreement had become. Signing the 2008 agreement allowed Abkhazia to address the whole range issues related to security and economy preserving at the same time the status quo - nonrecognition by the international community and unregulated relations with neighboring Georgia.

In 2014 internal political crisis influencing the context preconditioned signing the treaty even though the consolidation of the public opinion on the level of elites was far from being as strong as in 2008 when the whole population felt compelled to external threats. Maintaining friendly relations with Russia but with a strong emphasis on the country’s sovereignty still remained the priority for the Abkhaz community. The new treaty was initiated by Moscow. Military components of the treaty and their incorporation into the legislative harmonization (i.e. movement over Abkhaz-Russian border) triggered concerns in some members of the Abkhaz political elite who perceived it as efforts to restrict Abkhazias instrumental capacities and shake its sovereignty.

¹⁰ The Agreement on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance between the Russian Federation and the Republic of Abkhazia

¹¹ *ibid*

¹² *ibid*

¹³ Agreement between the Republic of Abkhazia and the Russian Federation on joint efforts in the field of protection of the state border of the Republic of Abkhazia

¹⁴ The Agreement on a Joint Russian Military Base on the Territory of the Republic of Abkhazia between the Russian Federation and the Republic of Abkhazia

¹⁵ The Agreement between the Russian Federation and the Republic of Abkhazia on Cooperation in the Military Field.

PERCEPTIONS OF THE AGREEMENTS IN THE ABKHAZ SOCIETY

In general, signing the Treaty on 24 November was positively evaluated by various groups and elites of the population who very well understood the importance of keeping the focus on strategic partnership with the Russian Federation. In addition and as long as the broad public is focused on preserving sovereignty to the maximum extent possible, discontent was stirred by the fact first draft of the treaty. A member of the political council of Amsakhara party Anri Jergenia talks about the gaps (made by the Abkhaz side) and shortcomings, which contributed to negative reaction. 'There were certain legal gaps in the agreement including vague phrasings which could have been perceived as ambivalent and fuel up the fear that the sovereignty was threatened. That is what we protested against'.¹⁶

In his interview to the 'Kavkazski Uzel' on 4 November 2014, President Raul Khajimba argued that signing the treaty fully conforms the best interest of Abkhazia and under no circumstances does it threaten its sovereignty. Nor does it restrict the development of the Abkhaz army. According to Khajimba the treaty opens up significant opportunities for the Abkhaz economy thanks to simplification of the customs regulations and operations.¹⁷ Aslan Bzhania, nominated as a candidate by the supporters of ex-president, declared that he deems it appropriate to develop integrational processes with the Russian Federation: 'Probably it would be right if we create a common area for defense and security with the Russian Federation and set up collective armed forces like NATO to respond to external threats'.¹⁸

Part of the society protested quite loudly about certain aspects of the draft treaty Arda Inal-Ipa, recognizing the overall consensus over the integration with Russia - everybody seems to take the perspectives positively – notes that the degree and the character of the integration must not restrict Abkhazia's political sovereignty and debunk all hopes for future international recognition of Abkhazia. He also argues that many of the ministries while analyzing the draft treaty had made conclusions on inexpediency of its ratification as 'it was possible to use the 2008 agreement as base and change, improve, perfect agreements between the agencies etc'.¹⁹

In September the newspaper "Novoe Izvestiya" (New Messages) published an article about potential referendum that may be held in 2015 on integration of Abkhazia into the Russian Federation²⁰. Perspectives of such integration are causing fears in the Abkhaz public. If the first draft of the treaty with a focus on the word *integration* fueled up discussions and confronting evaluations, the final version of the treaty signed after discussions and corrections, talks about *alliance and strategic partnership* instead of *alliance and integration*, was amicably received by the public

POSITION OF THE GOVERNMENT OF GEORGIA

Not surprisingly the Georgian government downplays the agreement as illegitimate and against the principles of the international law. The official Tbilisi argues that the agreement is yet another step towards annexation and underlines that the process is not over yet as Abkhazia will share Crimea's fate and become a subject of the Russian Federation.

For the last two years official position of Tbilisi has changed several times. In summer 2014, when the parties started discussing the agreement, Prime Minister Gharibashvili declared that based on his personal evaluations of the affairs Russia did not intend annexation of de-facto territories.²¹ Also, after the document had become publicly available, the Prime Minister added that the agreement opposes the desire of the Abkhaz people for self-determination.²² The statement stirred great controversy across the country.

However, November 2014 saw a change in the position of the official Tbilisi when the Prime Minister in his speech delivered in Brussels stated that the Ukrainian events are the continuation of the August 2008 war.²³ This statements changes the whole content of the affair. Gharibashvili also said Russia's response to Georgia's constructive and pragmatic steps was beyond understanding and explanation.

The positions of the parliamentary majority and executive authorities are also contradictory. For instance, according to Tina Khidasheli, she had hoped that Sukhumi would have stood up and refused to sign the treaty,²⁴ while Paata Zakareishvili noted that Russia was forced to such action as they feared losing influence over Abkhazia.²⁵ According to the Minister, the treaty is a combination of previously signed agreements and does not say anything new about Moscow's intentions. The fact that Moscow is putting the Abkhaz 'sovereignty' under question is a challenge for Georgia and opens up new opportunities

¹⁶ A member of the political council of the political party Amsakhara Anri Jergenia in his interview to Sputnik talked about the political debates triggered by the process of signing the Treaty on Alliance and Strategic Partnership between Russia and Abkhazia 13.12.2014; <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20141213/1013487064.html>

¹⁷ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/252919/> "Подписанный Путиным и Хаджимбой договор сулит деньги Абхазии и лояльность России" [Treaty signed by Putin and Khajimba promises money in Abkhazia and loyalty to Russia]

¹⁸ http://www.abkhaziya.org/news_detail.html?nid=40976/ Аслан Бжания: «Я не готов дать оценку майским событиям...» [Aslan Bzhaniya: "I am not ready to assess the events of May ..."]

¹⁹ Арда Инал-ипа: «Недаром сегодня вспоминают события 1921 года»; 24.11.2014 [Arda Inal-Ipa: it is not by coincidence that events of 1921 are being talked about today] <http://www.ekhhokavkaza.com/content/article/26708361.html>

²⁰ Next year may see a referendum on unification of Abkhazia and South Ossetia with their northern neighbor. <http://www.newziv.ru/politics/2014-09-15/207662-rossija-prirastet-i-zakavkazem.html>

²¹ Prime Minister Gharibashvili's interview aired by 'BBC World News'

²² Kveliashvili, Prime Minister: 'I do not want to believe that Russia is going to respond to our politics with such a step'

²³ Gharibashvili: 'The Ukrainian developments are the continuation of the August 2008 war'

²⁴ Kokoshvili, 'Khidasheli: I hoped that Sukhumi would have stood up for itself'

²⁵ Paata Zakareishvili – The reason why Moscow has decided to conclude an agreement is that they saw the danger of losing Abkhazia

for us.²⁶ More precisely, the government holds that Moscow just transferred status quo on a paper thus putting itself in a very inconvenient position considering also the Ukrainian crisis. This layout is beneficial for Georgia as Kremlin's intentions are now evident. This is a response to Georgia's efforts towards integration into the Euro-Atlantic structures and the government of Georgia reiterates irreversibility of this course.²⁷

The special envoy of the Prime Minister for Georgian-Russian relations Zurab Abashidze underlined the importance of sensible response of the Government to the treaty and avoiding hysteria. Like other representatives of the executive authorities, Abashidze says he cannot see signs of full annexation and considers the agreement as a part of a general context of annexation.²⁸

In regards with these developments, President Margvelashvili has stated that the agreement practically integrates Abkhazia into the Russian political, defense and social –economic space and underscored the importance of developing an anti-annexation strategy.²⁹

Georgian Foreign Ministry has used all possible venues and platforms including NATO ministerial, OSCE, Council of Europe and other bilateral formats for making statements. The Foreign Ministry was also considering to convene UN Security Council. As a result of these efforts Jens Stoltenberg, Secretary General of NATO and Federica Mogherini, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, made statements supporting Georgia's territorial integrity. Sadly, these statements have not had even the least effect on the Kremlin's position.

CONCLUSION

Cooperation with the Russian Federation and issues of independence are fundamental dimensions of the Abkhaz politics. Importance of cooperation with Russia is not questioned in Abkhazian society. At the same time, nationalist sentiments are still strong enough in Abkhazia and fear to lose sovereignty makes it even stronger in parallel to deepening relations with Russia. Thus, the image of the enemy has always been successfully played out to downplay political opponents, mostly for alleged attempts to establish relations with Georgia or over-partner with Russia.

In Abkhazia, Treaty on Alliance and Strategic Partnership was positively perceived as a whole - by elite as well as by the population. First draft of the treaty became the matter of discussion since part of the Abkhazian society saw the threat of losing sovereignty. Terms and conditions of the final version of the treaty legalize the existing context rather than initiate the construction of new institutions. It is too early to trace any substantial change. Russia continues rendering assistance to Abkhazia, however, one must not expect a direct rule from Moscow or Abkhazia's unification with the Russian Federation in near future as this is something that will fail to gain public support and have a potential for fueling up destabilization. A scenario envisaging economic development and creating attractive image may be the best option in light of the Abkhazian setting.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ 'Zurab Abashidze – Tbilisi must respond to signing the so called agreement between Moscow and Sukhumi in a principal manner, but without hysteria'

²⁹ 'President is starting consultations to overcome problems created by signing the agreement between Sukhumi and Moscow'.