



Т. Патарая, И. Кечакмадзе, Ш. Лорткипанидзе,
Т. Махарадзе, *Connections QJ* 22, № 3 (2023): 109-132
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.22.3.05>

Рецензированная статья

Влияние международных санкций на Россию: Вызовы для Грузии

**Тамар Патарая,^{1,2} Иванэ Кечакмадзе,³
Шорена Лорткипанидзе,² Тама Махарадзе²**

¹ *Грузинский университет, Тбилиси, Грузия, <https://www.ug.edu.ge/en>*

² *Общественный совет по обороне и безопасности Грузии, <https://civilcouncil.org/>*

³ *Государственный университет им. Ильи Чавчавадзе, Тбилиси, Грузия, <https://iliauni.edu.ge/en/>*

Аннотация: После неспровоцированного вторжения России в Украину в феврале 2022 года США и международная коалиция из более чем 40 союзников и партнёров (включая Европейский Союз и G7) ввели санкции, призванные ограничить доступ России к капиталу, технологиям и иным ресурсам, необходимым для ведения агрессивной войны. Несмотря на историческую приверженность Грузии санкциям ЕС после действий России в 2014 году, грузинское правительство решило официально не присоединяться к коалиции в 2022 году, сославшись на экономические проблемы и опасения российской агрессии. Однако стратегическое расположение Грузии и её транспортная инфраструктура привели к попыткам России обойти санкции, что создало серьёзные риски безопасности, учитывая историю конфликта Грузии с Россией. Мы рассмотрим проблемы и угрозы, с которыми сталкивается Грузия после введения санкций, и сложности соблюдения её международных обязательств с учётом проблем для её безопасности. Анализ данных внешней торговли Грузии показывает всплеск объёмов торговли определенными продуктами с рядом стран, что свидетельствует о попытках России обойти санкции. Методика исследования включает академические исследования и оригинальный статистический анализ, указывая на срочность укрепления сотрудничества Грузии с членами коалиции и соблюдения политики санкций. Исследование завершается предложением мер для Грузии по смягчению этих угроз, включая выработку комплексной политики контроля торговли и

усиление административных рычагов для поддержания усилий коалиции по ослаблению военного потенциала России.

Ключевые слова: Русско-украинская война, санкции, Грузия, Абхазия, международная торговля, транзит, авиаперелёты.

Вступление

После неспровоцированного полномасштабного вторжения России в Украину 24 февраля 2022 года США, Европейский Союз и международная коалиция – более 40 союзников и партнёров – ввели против России санкции, призванные ужесточить экспортный контроль, принять экономические меры и ограничить доступ России к капиталу, технологиям и иным ресурсам, необходимым для ведения агрессивной войны. Правительство Грузии решило официально не присоединиться к санкционной коалиции в 2022 году. В качестве основных причин этого решения назывались экономические проблемы и сильные опасения российской агрессии, учитывая историю Грузии, которая была жертвой российской агрессии в начале 1990-х годов и в 2008 году, что привело к оккупации 20 % её территории, где российские военные базы остаются по сей день. В этой связи в интересах Грузии соблюдать санкции, введённые США, Евросоюзом и другими членами коалиции в рамках их усилий по ослаблению военной машины России. Это особенно важно, учитывая, что США, ООН и страны G7 пообещали решительно реагировать на любые действия стран, нарушающих санкции против России.

В этом исследовании поставлены и рассмотрены проблемы и угрозы, с которыми столкнулась Грузия после введения санкций против России в феврале 2022 года. Анализ показал значимость этих проблем и сложности, с которыми сталкивается Грузия из-за её нежелания присоединиться к санкциям, при необходимости соблюдать все введённые меры.

Анализ данных внешней торговли Грузии подтверждает, что заметный рост торговли рядом продуктов с некоторыми странами убедительно свидетельствует об активных попытках России обойти санкции.

Методология исследования включает несколько подходов, включая обзор научной литературы о международных санкциях, оценку политических событий в Грузии и анализ статистических данных. В частности, анализ охватывает данные, полученные от государственных органов и специально запрошенные для этого исследования.

Санкции против России и её попытки восстановить международную торговлю при помощи третьих стран

В научной литературе термин «санкции» означает принудительные меры, применяемые страной или коалицией стран к другому государству, его правительству или конкретным субъектам. Цель этих мер — вынудить такую страну изменить свою политику или действия, ограничить определенные

виды деятельности, и «заклеймить» эту страну как нарушителя основополагающих принципов международных отношений.¹

Исследования показывают, что для того, чтобы санкции были успешными, вводящее их учреждение или государство должно поставить чёткие цели и разработать стратегии их достижения.² Кроме того, многочисленные исследования свидетельствуют, что санкции дают наилучшие результаты, когда их реализуют через международные органы, такие, как ООН,³ или когда их поддерживает широкая коалиция государств, обладающих единой политической волей и способностью поддерживать и координировать эти меры в течение длительного периода.⁴ В этих случаях главной стратегией членов коалиции является соблюдение санкционной политики третьими странами под угрозой вторичных санкций.⁵

Международные санкции против России, введённые коалицией в ответ на масштабную агрессию России, развивают санкции ЕС и США, введённые в 2014 году после аннексии Россией Крыма и оккупации Восточной Украины. Санкции 2014 года включали заморозку активов и запрет на поездки лиц, ответственных за хищение украинских государственных средств, а

¹ Hossein G. Askari, John Forrer, Hildy Teegen, and Jiawen Yang, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2003); Andrew Dornbierer, "From Sanctions to Confiscation While Upholding the Rule of Law," Working Paper 42 (Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance, February 2023), по состоянию на 4 декабря 2023, <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-03/230309%20Working%20Paper%2042.pdf>.

² Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Washington: Peterson Institute for International Economics, 1985); Christian Gianella et al., "Economic Sanctions: What Have We Learned from the Recent and Not So Recent Past?" *Trésor-Economics*, no. 150 (Paris: Ministry of Finance and Public Accounts, Ministry of Economy, Industry and Digital Affairs of France, General Directorate of the Treasury, July 2015), www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/213ff3c6-e76f-4136-9f10-2fb8710e04f5/files/4572d759-d1a2-44d5-aa25-c3099fd69172.

³ Targeted Sanctions Consortium, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Evaluating Impacts and Effectiveness of Targeted Sanctions* (The Graduate Institute – Watson Institute for International Studies, August 2012); Navin A. Bapat and T. Clifton Morgan, "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly* 53, no. 4 (December 2009): 1075–1094, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00569.x>.

⁴ Peter Wilson and Joanne Yao, "International Sanctions as a Primary Institution of International Society," in *International Organization in the Anarchical Society: The Institutional Structure of World Order*, ed. Tonny Brems Knudsen and Cornelia Navari, Palgrave Studies in International Relations (London: Palgrave, 2018), 126–148; Wally Adeyemo, "America's New Sanctions Strategy. How Washington Can Stop the Russian War Machine and Strengthen the International Economic Order," *Foreign Affairs*, December 16, 2022, по состоянию на 26 ноября 2023, www.foreignaffairs.com/print/node/1129701.

⁵ Joy Gordon, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010).

также целевые экономические санкции против финансового, торгового, нефтяного, транспортного, технологического и оборонного секторов России.

В 2022 и 2023 годах новые санкции США, Европейского Союза и Великобритании были сосредоточены на строгих мерах экспортного контроля, направленных на оказание максимального экономического давления на Россию при минимизации глобальных негативных последствий для союзных стран. В 2023 году российский энергетический гигант «Газпром» впервые за более чем 20 лет сообщил о годовом чистом убытке из-за резкого сокращения экспорта газа в Европу — его бывший основной рынок — что может указывать на то, что санкции постепенно влияют на Россию.⁶ Начиная с 2023 года США и Евросоюз стратегически перешли к преследованию отдельных лиц и компаний по всему миру, зарегистрированных или действующих в третьих странах, уделяя особое внимание строгому соблюдению существующих санкций.⁷

США и Евросоюз призвали усилить бдительность и сотрудничество для недопущения обхода санкций. Западные дипломаты открыто признали, что рост показателей внешней торговли некоторыми специфическими товарами в ряде стран явно свидетельствует об активных попытках России обойти санкции.⁸ 24 февраля 2023 года министр финансов США Джанет Йеллен заявила: «Сегодняшние действия показывают, что мы будем поддерживать Украину столько, сколько потребуется».⁹

В 2023 году СМИ сообщали о всплеске торговли с некоторыми соседями и союзниками России, которые наращивают поставки в Россию многих товаров, поставки которых западные страны пытались прекратить из-за вторжения Москвы в Украину.¹⁰ Кроме того, в поисках альтернативных источников дохода Россия существенно увеличила экспорт в такие страны, как Китай, Бразилия, Индия и др. По некоторым оценкам, сотни людей из третьих

⁶ Vladimir Soldatkin and Oksana Kobzeva, “Gazprom Plunges to First Annual Loss in 20 Years as Trade with Europe Hit,” *Reuters*, May 2, 2024, по состоянию на 15 октября 2024, <https://www.reuters.com/business/energy/russias-gazprom-swings-into-69-billion-net-loss-2023-2024-05-02>.

⁷ Adeyemo, “America’s New Sanctions Strategy”; Council of the European Union, “Timeline – EU Sanctions Against Russia,” по состоянию на 28 ноября 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/>.

⁸ Barbara Moens, Jacopo Barigazzi, and Leonie Kijewski, “New Sanctions Against Russia Stuck in Limbo over Greek-Hungarian Protest,” *Politico*, May 26, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://www.politico.eu/article/new-sanctions-against-russia-stuck-limbo-greece-hungary-protest-ukraine-war/>.

⁹ U.S. Department of the Treasury, “Targeting Key Sectors, Evasion Efforts, and Military Supplies, Treasury Expands and Intensifies Sanctions Against Russia,” *Press Releases*, February 24, 2023, по состоянию на 26 ноября 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1296>.

¹⁰ Ana Swanson, “Russia Sidesteps Western Punishments, with Help from Friends,” *The New York Times*, January 31, 2023, по состоянию на 26 ноября 2023, www.nytimes.com/2023/01/31/business/economy/russia-sanctions-trade-china-turkey.html.

стран покупают суда, чтобы установить новые торговые связи с Россией без участия Запада. Эти схемы помогают России обходить юридические ограничения, налагаемые Западом.¹¹ Кроме так называемого «теневого флота», эксперты предполагают, что рост цен на нефть почти на 60 % с минимума в марте 2023 года дал России столь необходимую экономическую «подушку» и дополнительные государственные доходы за счёт налогов на нефть и газ.¹²

Поэтому, хотя санкции и экспортные ограничения, введённые США и Европейским Союзом, в некоторой степени ослабили экономику и военно-промышленный комплекс России, они не полностью истощили её.¹³ В целом, основываясь на данных за 2022 и 2023 годы, наблюдатели предполагают, что России удалось смягчить последствия этих мер во многом за счёт поддержки третьих стран, не входящих в коалицию.¹⁴

Уклонение и обход, по-видимому, подорвали эффективность санкций, введённых США, Европейским Союзом и их союзниками. Многие источники подтверждают, что связанные с Россией экономические операторы и субъекты из третьих стран разработали многочисленные стратегии обхода этих санкций.¹⁵

Политика и проблемы Грузии в связи с санкциями Запада против России

Стратегическое расположение, транспортный потенциал и транзитная инфраструктура Грузии делают её привлекательным хабом для внешней торговли России, что, однако, представляет серьёзную угрозу стабильности Грузии. С начала 1990-х годов Грузия сталкивается с постоянными попытками России оккупировать её территории. Последний случай агрессии произошёл в 2008 году, когда Россия оккупировала около 20 % территории Грузии, создав две военные базы в Абхазии и Южной Осетии. После того Грузия разорвала дипломатические отношения с Россией, вышла из возглавляемого Россией СНГ и отказалась от участия в Евразийском экономическом союзе во главе с Россией. Несмотря на это, Грузия сохраняет с Россией двусторонние торговые отношения.

¹¹ Swanson, “Russia Sidesteps Western Punishments, with Help from Friends.”

¹² Pierre Briancon, “Russian War Economy Is Overheating on a Powder Keg,” *Reuters*, October 25, 2023, по состоянию на 28 ноября 2023, <https://www.reuters.com/breakingviews/russian-war-economy-is-overheating-powder-keg-2023-10-25>.

¹³ International Monetary Fund, “Russian Federation At a Glance,” по состоянию на 27 ноября 2023, <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>.

¹⁴ Briancon, “Russian War Economy Is Overheating on a Powder Keg.”

¹⁵ “Detecting and Preventing Sanctions Evasion and Circumvention in Trade. Practical Guidance for Economic Operators,” Sanctions Team, MFA of Finland, Customs Control Department, July 13, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://um.fi/documents/35732/0/FINAL+Practical+Guidance+Sanctions+Circumvention+Detection+and+Prevention+in+Foreign+Trade+CLEAN+13.7.2023.docx>.

Чтобы укрепить свою безопасность, как небольшого постсоветского государства, граничащего с Россией, Грузия сосредоточилась на укреплении демократических основ, создании стабильной политической системы и повышении возможностей безопасности и обороны за счёт более тесных связей с НАТО и Евросоюзом. Страна стремится углубить международное сотрудничество и заручиться твёрдой поддержкой США и Европейского Союза. Эти намерения закреплены в статье 78 Конституции Грузии, которая обязывает все конституционные органы использовать все возможности для полной интеграции Грузии в Европейский Союз и НАТО.

Основной интерес Грузии здесь заключается в снижении военного потенциала и международного влияния России для обеспечения своей национальной безопасности. Достижение этой цели требует непоколебимой солидарности с Украиной, активной поддержки её сопротивления несправедливой агрессии России и присоединения к коллективным усилиям США и Евросоюза, включая санкции против третьих сторон, поддерживающих войну России с Украиной.

На этом фоне, после решений США и ЕС о введении санкций против России, премьер-министр Грузии, вопреки всем ожиданиям, заявил, что Грузия не присоединится к этим санкциям и не будет участвовать в финансово-экономических мерах, инициированных США и Евросоюзом. Он утверждал, что такие шаги лягут бременем на экономику и граждан страны. Представители правящей партии пошли ещё дальше, заявив, что присоединение к санкциям может втянуть Грузию в конфликт с Россией.¹⁶

Однако последующие события и заявления различных ведомств, включая Нацбанк Грузии, Службу доходов, министерства финансов и экономики, продемонстрировали, что несмотря на официальное неприсоединение к санкциям, Грузия не потерпит использования её таможенной территории или финансовых учреждений для обхода санкций. В интервью CNN президент Грузии Саломе Зурабишвили затронула этот вопрос, подчеркнув, что Грузия в полной мере участвовала во всех международных финансовых санкциях, поддерживала солидарность своих партнёров с Украиной и была соавтором всех резолюций в поддержку Украины, принятых международными организациями.¹⁷ Кроме того, с 2014 года Грузия тесно и активно сотрудничает с Евросоюзом для предотвращения обхода санкций, поддержи-

¹⁶ "Georgian PM: Gov't Imposing Sanctions on Russia Would 'Destroy Our Economy'," *Agenda.ge*, May 24, 2023, по состоянию на 28 декабря 2023, <https://agenda.ge/en/news/2023/2026>.

¹⁷ Christiane Amanpour, "Georgian President: 'Putin Probably Doesn't Know What His Endgame Is'," *CNN*, March 31, 2022, <https://edition.cnn.com/videos/tv/2022/03/31/amanpour-salome.cnn>; "Ukraine: 'Nobody Is Adding to the Escalation Except Putin,' Says Georgia's Zurabishvili," *France 24*, The Interview, January 3, 2022, www.france24.com/en/tv-shows/the-interview/20220301-ukraine-nobody-is-adding-to-the-escalation-except-putin-says-georgia-s-zurabishvili.

вает санкции в отношении Донецка и Луганска¹⁸ и поддержала две декларации о запрете импорта в Крым и Севастополь.¹⁹

Однако решение Грузии воздержаться от присоединения к нынешним санкциям США и ЕС создаёт дополнительные проблемы, потенциально осложняя её стремление к членству в ЕС и НАТО в ближайшем будущем. На фоне нестабильной ситуации из-за конфликта в Украине Грузия, как и Украина с Молдовой, воспользовалась удобным моментом и 3 марта 2022 года подала заявку на присоединение к ЕС. Европейский Совет предоставил Грузии статус кандидата в ЕС 14 декабря 2023 года. Тем не менее, решение Грузии не присоединяться к санкциям США и ЕС повышает риск вторичных санкций для Грузии со стороны США и Евросоюза. Наш анализ предполагает, что Россия может использовать двусмысленную позицию Грузии для эскалации напряжённости между Грузией и её западными партнёрами. Россия также может использовать территорию и экономическую инфраструктуру Грузии для обхода санкций. Ни одна из граничащих с Грузией стран тоже не присоединилась к санкциям, что ещё больше позволяет России создавать новые разнообразные угрозы в регионе.

Эти угрозы понимают и западные официальные лица, о чём свидетельствуют ознакомительные визиты в Грузию представителей США, ЕС и членов британского правительства. Дипломаты, посетившие Грузию в 2023 году, выразили свою осведомлённость о намерении России использовать такие страны, как Грузия, в собственных интересах.²⁰ 11 марта 2023 года во время встречи с президентом Грузии Саломе Зурабишвили советник Белого дома по национальной безопасности Джейк Салливан вновь подчеркнул исключительную важность того, чтобы Грузия не стала каналом обхода западных санкций против России.²¹

Грузинские СМИ внимательно следят за развитием ситуации. Исследователи и аналитики в Грузии подчёркивают, что в текущих обстоятельствах страна должна быть готова к решению растущих проблем. Поддержка решений ЕС и соблюдение санкций важны, поскольку поддержка западных

¹⁸ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (European Commission), "Georgia 2023 Report, Accompanying the Document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; 2023 Communication on EU Enlargement Policy," *Publications Office of the European Union*, Commission Staff Working Document SDW (2023) 697 final, Brussels, November 8, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86d42452-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>.

¹⁹ Elin Hellquist, "Either with Us or against Us? Third-Country Alignment with EU Sanctions against Russia/Ukraine," *Cambridge Review of International Affairs* 29, no. 3 (2016): 997-1021, <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230591>.

²⁰ Civil.ge, "EU, US, UK Sanctions Coordinators Meet Georgian Officials," *Civil Georgia*, June 27, 2023, по состоянию на 3 декабря 2024, <https://civil.ge/archives/549841>; Council of the European Union, "Timeline – EU Sanctions Against Russia."

²¹ Civil.ge, "EU, US, UK Sanctions Coordinators Meet Georgian Officials."

стратегических партнёров, включая страны ЕС и НАТО, служит важной гарантией суверенитета и территориальной целостности Грузии. Без этой поддержки Грузия может оказаться в изоляции, в одиночку противостоя России. Очевидно, что Россия никогда не будет соблюдать государственные интересы Грузии, учитывая оккупацию ею части территории Грузии и продолжающееся давление для продвижения своей повестки.

Новые вызовы для Грузии из-за нечёткой политики санкций против России

Финансовые институты и санкции

Грузинские официальные лица подтвердили, что финансовый сектор страны интегрирован в мировую финансовую систему, что требует соблюдения международных банковских санкций. 27 февраля 2022 года, вскоре после введения санкций, Нацбанк Грузии заявил, что будет придерживаться стандартов, установленных международными резолюциями. Он подчеркнул, что грузинская банковская система, как часть мировой системы, не может и не будет способствовать обходу санкций, и, таким образом, автоматически присоединилась к санкциям. Для установления единого подхода к соблюдению санкций и контролю президент Национального банка издал Распоряжение № 208/04 от 4 августа 2023 года «Порядок обеспечения соблюдения санкционных режимов субъектами, поднадзорными Национальному банку Грузии».²²

До сентября 2023 года считалось, что грузинский банковский сектор безоговорочно соблюдает все санкции, введённые США и ЕС: денежные переводы граждан России строго контролировались, попавшие под санкции банки были отключены от системы SWIFT, а в отношении российской банковской системы были введены все ограничения.²³ Однако 14 сентября 2023 года Управление по контролю за иностранными активами (OFAC) США обновило свой контрольный список, добавив туда более 150 компаний и лиц. Впервые в этот список попал гражданин Грузии.²⁴

Это был бывший чиновник, связанный с правящей партией, которому пришлось уйти в отставку в 2013 году после непродолжительного пребывания на посту генерального прокурора, когда выяснилось, что у него была

²² Order of the President of the National Bank of Georgia: “Procedures of Enforcing Sanctions Regimes by Entities under the Supervision of the National Bank of Georgia,” Document # 208/04, August 4, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5888234.

²³ “Georgia’s Implementation of the International Sanctions Imposed against Russia,” *Institute for Development of Freedom of Information*, November 7, 2022, по состоянию на 4 декабря 2023, https://idfi.ge/en/georgias_implementation_of_the_international_sanctions_imposed_against_russia.

²⁴ Office of Foreign Assets Control (OFAC), “Russia-related Designations, Designations Updates, and Designations Removals; Issuance of Russia-related General Licenses,” OFAC, *US Department of Treasury*, September 14, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20230914>.

судимость в Германии. Согласно заявлению, опубликованному Министерством финансов США в сентябре 2023 года, этот человек извлекал выгоду из связей с ФСБ и был подвергнут санкциям за распространение вредного влияния России в Грузии.²⁵

После решения OFAC Нацбанк Грузии ограничил доступ бывшего чиновника к банковским активам и проведению финансовых операций.²⁶ Однако в конце месяца и.о. президента Нацбанка внес поправку, согласно которой, исходя из Конституции Грузии и презумпции невиновности, международные санкции не могут быть применены к гражданину Грузии без решения суда. Это позволило бывшему чиновнику в течение одного дня передать всё свое недвижимое и движимое имущество членам семьи.²⁷ Грузинские эксперты и политики увидели в этом явное указание на то, что Нацбанк находится под влиянием руководства правящей политической партии, что вызывает опасения относительно возможных нарушений принципа верховенства международного права в будущем. Преобладает мнение, что это влияние направлено на защиту членов партии от возможных санкций в долгосрочной перспективе.

Со временем стало известно, что это решение не было единогласно одобрено в Национальном банке. Три вице-президента банка, которые также входили в Совет банка, на следующий день подали в отставку. Кроме того, все основные коммерческие банки, включая крупнейшие – TBC и Bank of Georgia, подтвердили свою приверженность соблюдению международных санкций, введенных Евросоюзом, Великобританией и США.

В целом, неоднозначная политика государства поставила национальную финансовую систему под угрозу санкций и подорвала независимость Национального банка Грузии. Такое развитие событий могло бы потенциально ослабить устойчивость и надёжность финансовой системы Грузии, если бы не решительные действия ключевых игроков, в частности, крупнейших банков, работающих в стране. Неизменно сохраняя чёткую позицию и выполняя свои обязательства по полному соблюдению санкций против России, эти банки помогли защитить финансовую инфраструктуру Грузии.

Изменения правил таможенного контроля и динамика внешней торговли

Как и ожидалось, политика правительства в отношении санкций против России, а также последствия конфликта в Украине, такие, как иммиграция, рост цен и сбои в цепочках поставок, привели к резкому росту объёмов внешней

²⁵ “With Wide-Ranging New Sanctions, Treasury Targets Russian Military-Linked Elites and Industrial Base,” *Press Releases*, U.S. Department of the Treasury, September 14, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1731>.

²⁶ Civil.ge, “NBG Blocks Accounts of Sanctioned Partskhaladze,” *Civil Georgia*, September 18, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://civil.ge/archives/559636>.

²⁷ “National Bank Makes U-Turn, Shields Sanctioned Partskhaladze,” *Civil Georgia*, September 19, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://civil.ge/archives/559915>.

торговли Грузии.²⁸ Таможенники подтверждают обострение проблем управления возросшим потоком импорта, экспорта, транзита и реэкспорта военных товаров и товаров двойного назначения через грузинские границы.²⁹ Примечательно, что Грузия регулирует торговлю стратегическими товарами в соответствии с правилами ЕС с 2013 года, требуя специальных разрешений или лицензий, выдаваемых под совместную ответственность Министерства обороны и Службы доходов. В ответ на конфликт в Украине порядок получения этих разрешений был значительно ужесточён, а процесс выдачи стал предметом усиленного контроля и строгой оценки. Тем не менее Еврокомиссия рекомендовала тщательно проанализировать существующие законы и нормативные акты Грузии о контроле над экспортом и привести их в соответствие с действующим законодательством ЕС.³⁰ В ответ грузинские власти подтвердили, что соблюдают обновлённые списки экспортного контроля ЕС.³¹

Одним из основных выводов отчёта «Грузия 2023», подготовленного Еврокомиссией в октябре 2023 года, стала необходимость обновления системы экспортного контроля Грузии и списка военных, стратегических товаров и товаров двойного назначения. Грузинские власти признают, что нынешняя система неадекватно решает вопросы технической помощи и брокерских услуг.³² Кроме того, с точки зрения Грузии, выявление зарегистрированных в Грузии, но работающих за рубежом компаний, которые могут попытаться обойти санкции против России – чрезвычайно сложная задача.³³

Согласно заявлению министра финансов в парламенте 23 марта 2023 года, Агентство по управлению таможенными рисками при Таможенном департаменте Службы доходов сразу после введения санкций создало рабочую группу. Эта группа разработала шестнадцать профилей риска для централизации контроля за соблюдением санкций. Эти профили служат основой для идентификации и мониторинга перемещения, транзита, экспорта или реэкспорта запрещённых товаров через таможенную территорию Грузии, особенно когда отправителем или получателем является лицо или компания, подпадающие под санкции.³⁴

²⁸ Galt & Taggart Research, The Bank of Georgia, “Georgian Economy: Key Macro Themes in Focus,” January 27, 2023, https://api.galtandtaggart.com/sites/default/files/2023-01/report/georgian-economy_key-macro-themes-in-focus.pdf.

²⁹ Personal Interviews with anonymous customs officer, CCDS, November 2023.

³⁰ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (European Commission), “Georgia 2023 Report.”

³¹ Анонимный чиновник, частный разговор с авторами, 14 ноября 2023.

³² Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (European Commission), “Georgia 2023 Report.”

³³ Personal Interviews with anonymous customs officer, CCDS, November 2023.

³⁴ “ლაშა ხუციშვილი - მიღებულია სანქცირებული საქონლის უკან გაბრუნების 1020 და საქონლის ექსპორტის ან რეექსპორტის განზრახვის თაობაზე პირის მომართვაზე უარის თქმის 600-ზე მეტი საბაჟო გადაწყვეტილება”, *ინტერპრესნიუსი*, 23.03.2023, www.interpressnews.ge/ka/article/749623-lasha-xucishvili-migebulia-sankcirebuli-sakonlis-

Кроме того, для надлежащего исполнения санкций Министерство финансов Грузии неоднократно обращалось за технической помощью к своим стратегическим партнёрам. Грузия получила доступ к международной платформе обучения санкциям DOLFIN, а два сотрудника Таможенного департамента получили сертификаты экспертов по исполнению санкций. Все данные внешней торговли Грузии, включая импорт и экспорт, находятся в открытом доступе и регулярно публикуются на официальном сайте. Эту информацию также можно получить через Национальное бюро статистики Грузии или Службу доходов.³⁵

Подтверждения этого можно увидеть в официальных данных Службы доходов Министерства финансов Грузии и Национального бюро статистики Грузии, которые частично отражают политику Грузии и её реакцию на санкции против России. Данные показывают, что в 2022 году Грузия импортировала товаров на рекордную сумму в 13,5 млрд. долларов, что на 33 % больше, чем в предыдущем году. Предварительные данные за 2023 год указывают на ещё более высокий объём импорта – примерно 15,5 млрд. долларов.

С 2022 года наблюдается заметный рост торговли между Грузией и Россией, сопровождаемый существенным притоком российских граждан, решивших поселиться в Грузии. Миграция из России стимулировала рынок недвижимости и инвестиции, прямые иностранные инвестиции (ПИИ) увеличились более чем вдвое. Наряду с ростом импорта увеличилось и количество российских компаний, зарегистрированных в Грузии, что, несомненно,

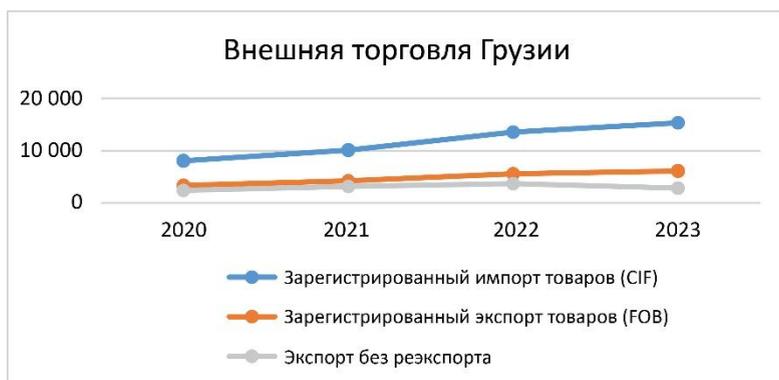


Рис. 1: Национальное бюро статистики Грузии.³⁶

ukan-gabrunebis-1020-da-sakonlis-eksportis-an-reeksportis-ganzraxvis-taobaze-piris-momartvaze-uaris-tkmis-600-ze-meti-sabazho-gadacqvetileba/.

³⁵ “External Merchandise Trade,” National Statistics Office of Georgia, по состоянию на 7 февраля 2024, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/765/external-merchandise-trade>.

³⁶ National Statistics Office of Georgia, “External Merchandise Trade.”

связано с русско-украинской войной.³⁷ Однако эти тенденции могут смениться на противоположные на фоне возросшей геополитической напряжённости. Данные за 2023 год предполагают такой сдвиг, при этом наблюдается снижение иммиграции из России. В частности, статистика за третий квартал 2023 года показывает, что из Грузии выехало на 14 000 россиян больше, чем въехало.³⁸

Поскольку режим международных санкций против России сохраняется, необходимо больше времени для полной оценки влияния российской агрессии против Украины на Грузию, включая влияние международных санкций на политику, экономику и ответные меры Грузии. Кроме того, уязвимость и проблемы безопасности Грузии подчеркивают важность соблюдения решений, принятых США и Евросоюзом.

Приведённый ниже анализ показателей импорта, экспорта, реэкспорта и транзита Грузии даёт представление о том, может ли соблюдение международных санкций укрепить безопасность Грузии и способствовать экономической стабильности в будущем.

Импорт и экспорт Грузии: Насколько важна торговля с Россией?

Исходя из официальных данных за 2021-2022 годы с экстраполяцией за первые восемь месяцев 2023 года, Россия стала вторым по величине торговым партнёром Грузии в 2022-2023 гг., после Турции и впереди Китая. В 2023 году доля России в общем объёме внешней торговли Грузии достигла примерно 11-12 %, в том числе 11 % в экспорте и 11,7 % в импорте.

По данным Бюро статистики, с 2022 по 2023 год выросла зависимость Грузии от импорта из России, особенно ключевых товаров. Импорт автомобильного топлива, в частности, бензина, утроился, а дизельного топлива удвоился. Импорт пшеничной и ржаной муки увеличился в 1,3 раза, а угля и твердого топлива на основе угля вырос в 20 раз. Несмотря на эту тенденцию, импорт из стран ЕС по-прежнему выше, причем его объёмы значительно превышают объёмы из Турции или России за тот же период.

Интересно, что общий объём экспорта Грузии в 2021-2023 гг. снизился, и единственным исключением, показавшим тенденцию к росту, была Россия.³⁹ Страны ЕС всегда лидировали в грузинском экспорте, за ними шёл Китай, а Россия и Турция занимали третье и четвёртое места. Однако экстраполированные данные за первые восемь месяцев 2023 года показывают,

³⁷ Transparency International Georgia, "Georgia's Economic Dependence on Russia: Impact of the Russia-Ukraine War," November 14, 2022, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://transparency.ge/en/post/georgias-economic-dependence-russia-impact-russia-ukraine-war>.

³⁸ "Statistical Data of Persons and Transport Crossing the State Border of Georgia (2023)," Georgian Ministry of Internal Affairs, public information, по состоянию на 4 декабря 2023, https://info.police.ge/page?id=757&parent_id=94.

³⁹ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии, полученные в ответ на запрос о публичной информации, поданный CCDS 25 августа 2023 года.

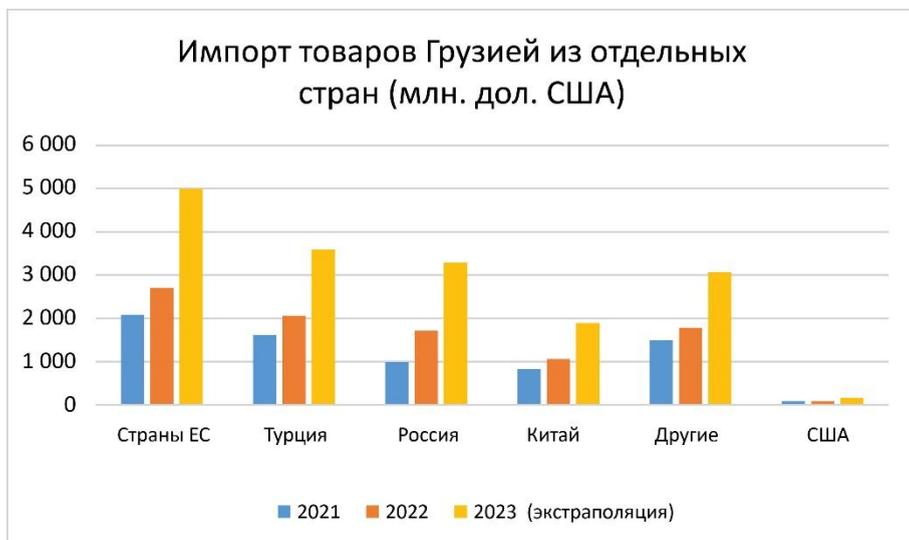


Рис. 2: Данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии, 25 августа 2023 г.

что Россия станет вторым по величине торговым партнёром Грузии, после ЕС. Основные товары, экспортируемые в Россию – ферросплавы (выросли вдвое), натуральные вина (в 1,5 раза), автомобили (в 10 раз), минеральная и родниковая вода (в 1,2 раза) и крепкие спиртные напитки (выросли вдвое).

Тенденции импорта и экспорта автомобилей представляют особый интерес для западных стран-партнёров, поскольку они считают эти показатели критически важными для мониторинга соблюдения санкций. Согласно этим данным, очевиден быстрый рост импорта автомобилей в Грузию по сравнению с 2021 годом.⁴⁰ Скачок немал: импорт из Германии увеличился в девять раз, из других стран ЕС – в пять раз, импорт из США вырос в четыре раза, а Турция удвоила экспорт автомобилей в Грузию. Эти страны остаются основными источниками грузинского импорта, в то время как импорт из Китая и других стран сократился с 2022 года.⁴¹

Все имеющиеся данные подтверждают, что рост импорта автомобилей связан с возросшим спросом на экспорт автомобилей из Грузии. Эта очевидная тенденция, вероятно, побудила правительство Грузии принять решение о запрете экспорта и реэкспорта автомобилей, импортируемых из США, в Россию и Беларусь с 1 августа 2023 года, а импортируемых из Европейского

⁴⁰ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

⁴¹ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

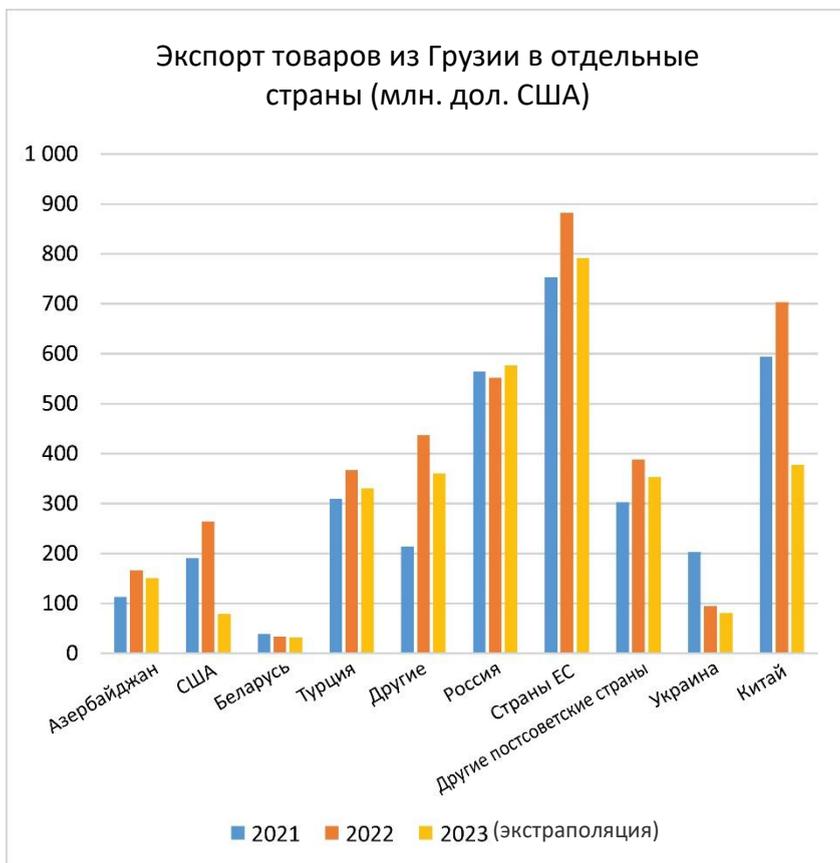


Рис. 3: Данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии, 25 августа 2023 г.

Союза – с 26 сентября.⁴² Любопытно, что данные не показывают значительного экспорта автомобилей из Грузии в Россию до 2022 года. Однако за первые семь месяцев 2023 года общий объём экспорта автомобилей в Россию утроился по сравнению с 2022 годом.⁴³

Решение правительства Грузии запретить экспорт автомобилей в Россию и Беларусь не вызвало официальной реакции со стороны российских властей и было реализовано без осложнений. Не было серьёзной реакции и у местных операторов, занимающихся экспортом автомобилей. Однако важно учитывать, что Россия и Беларусь всё ещё имеют альтернативные

⁴² “საქართველოდან რუსეთში ამერიკული ავტომობილების ექსპორტი აიკრძალა - შემოსავლების სამსახური,” *Business Media*, 02.08.2023, <https://bm.ge/news/saqartve-lodan-rusetshi-amerikuli-manqanebis-eqsporti-aikrdzala-shemosavlebis-samsakhuri>.

⁴³ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

пути доступа к автомобильному рынку и западным технологиям через соседние страны, поддерживающие прочные торговые отношения с Грузией.⁴⁴

Реэкспорт

В 2022-2023 годах наблюдался быстрый рост реэкспорта автомобилей и в другие постсоветские страны. Наиболее заметно вырос экспорт автомобилей в Казахстан – в три раза в 2022 году по сравнению с 2021 годом и аналогично в 2023 году по сравнению с 2022 годом. Реэкспорт автомобилей в Армению в 2022 году увеличился в 12 раз, а объёмы 2023 года сопоставимы с объёмами предыдущего года. Этот всплеск реэкспорта автомобилей в страны, имеющие соглашения о свободной торговле с Россией, естественно, вызывает опасения и подозрения, что такая торговля может позволить России обходить санкции.⁴⁵

Реэкспорт автомобилей в Россию в 2022 году вырос в 1,8 раза по сравнению с 2021 годом. Экстраполяция данных за первые восемь месяцев 2023 года позволяет предположить, что рост за год составит 1,1 раза.⁴⁶ Однако, как мы уже упоминали, в соответствии с санкциями, введёнными США и Европейским Союзом, правительство Грузии запретило реэкспорт и экспорт автомобилей, импортированных из США, в Россию и Беларусь с 1 августа 2023 года.

Аналогичным образом, запрет на реэкспорт и экспорт автомобилей, импортированных из Евросоюза, в Россию и Беларусь был введен с 26 сентября 2023 года в соответствии с положениями 11-го пакета санкций ЕС против России.⁴⁷ Решение правительства Грузии запретить реэкспорт автомобилей в Россию и Беларусь представляется своевременным. Тем не менее Россия всё ещё может импортировать автомобили через другие постсоветские страны, с которыми она входит в общую экономическую зону. Хотя Грузия не является членом Евразийского экономического союза, она сохраняет преференциальные торговые режимы с рядом стран СНГ. В настоящее время Грузия является участником 16 соглашений о свободной торговле, в том числе с Европейской ассоциацией свободной торговли, Китаем, Турцией и Великобританией. Кроме того, преференциальные соглашения были заключены с некоторыми странами, у которых нет таких соглашений с ЕС. К ним относятся Армения, Азербайджан, Российская Федерация, Туркменистан и Узбекистан.⁴⁸

⁴⁴ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (European Commission), “Georgia 2023 Report.”

⁴⁵ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

⁴⁶ Данные Национального бюро статистики, 25 августа 2023.

⁴⁷ “საქართველოდან რუსეთში ამერიკული ავტომობილების ექსპორტი აიკრძალა - შემოსავლების სამსახური.”

⁴⁸ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (European Commission), “Georgia 2023 Report.”

Динамика импорта и экспорта отдельных товаров

Анализ статистики товарооборота Таможенного департамента выявил новые тенденции во внешней торговле между странами региона, на которые повлияли санкции против России. Поток товаров через Грузию вырос, наряду с повышенным спросом на подсанкционные и не подсанкционные товары в постсоветских странах. Однако нет никаких доказательств перемещения подсанкционных товаров через Грузию в Россию или Беларусь. Тем не менее эти новые тенденции требуют от Грузии эффективных мер для мониторинга внешней торговли и соблюдения санкций против России. Это особенно важно, поскольку в ближайшие годы ожидаются более строгие санкции против России. Грузия, вероятно, столкнётся с постоянными длительными проблемами. Согласно статистическим данным об импорте в Грузию из США, Турции, стран ЕС и Китая мобильных телефонов, относящихся к категории «телефонные устройства и устройства для передачи и приема звука, изображения и других данных для проводной и беспроводной связи», к концу 2023 года ожидается рост на 78 % по сравнению с 2021 годом. Этот прогноз основан на данных, собранных авторами этой статьи за первые восемь месяцев 2023 года. Примечательно, что импорт мобильных телефонов из Армении увеличился в 15 раз по сравнению с 2021 годом, о чём свидетельствуют экстраполированные данные за тот же период. При этом в 2023 году мобильные устройства в Россию и Беларусь не экспортировались.

В 2021 году Грузия импортировала компьютеры в основном из Китая, Европейского Союза, США и других стран. В 2022–2023 годах импорт из Германии увеличился в три раза, импорт из Китая вырос на 28 %, а импорт из других стран ЕС в совокупности увеличился на 12 %. Другие данные в этой категории существенно не изменились. Стоит отметить, что товары этой категории не экспортируются в Россию или Беларусь. Однако реэкспорт в постсоветские страны увеличился на 64 % в 2022 году и, по оценкам, вырастет на 73 % в 2023 году.⁴⁹

Что касается санкционных категорий, то данные Службы доходов свидетельствуют о том, что импорт предметов роскоши, в основном из Турции, Евросоюза и Китая, в 2022-2023 годах вырос на 21-27 %. Спрос на такие товары в постсоветских странах вырос на 48 %, и на этом фоне экспорт предметов роскоши из Грузии в Россию вырос на 6,8 %.⁵⁰

Случаи ареста подсанкционных товаров

По данным Бюро статистики Грузии, крупнейшими импортёрами в 2022 году стали компании, импортирующие нефть, а также импортёры автомобилей, фармацевтических препаратов, электроники и продуктов питания.

⁴⁹ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

⁵⁰ Интересно, что Служба доходов отказывается раскрывать информацию об импортёрах и экспортёрах таких товаров (включая юридических лиц), ссылаясь на таможенную тайну.

Во время «министерского часа» в парламенте 23 марта 2023 года министр финансов сообщил, что в 2022 году таможенники предотвратили ввоз 1020 партий подсанкционных товаров на таможенные пункты Грузии. Кроме того, в Зоне таможенного оформления было отклонено более 600 заявок на экспорт и реэкспорт товаров.⁵¹

Позднее Таможенный департамент Службы доходов подтвердил, что с начала действия международных санкций против России и Беларуси и до 25 августа 2023 года таможенные органы Грузии отказали во ввозе или регистрации более чем в 1450 случаях.⁵² Служба доходов 29 июля 2022 года также подтвердила, что она предотвратила попытки экспорта подсанкционных товаров, включая беспилотники и детали автомобилей.

В ответ на сообщения СМИ о судах, работающих под российским флагом, Служба доходов пояснила, что она тесно сотрудничает с Агентством морского транспорта и систематически проверяет все суда и их владельцев. Если судно или его владелец находятся под санкциями, им однозначно запрещено заходить в порт и проходить таможенные процедуры.⁵³

Таким образом, правительство Грузии утверждает, что оно выявило и задокументировало все предполагаемые случаи нарушения санкций в 2022-2023 годах. Тем не менее, учитывая тенденцию к росту внешней торговли Грузии с начала русско-украинской войны, государственным органам необходимо сохранять бдительность, чтобы эффективно контролировать возросший товарооборот и гарантировать, что Грузия не окажется в списке третьих стран, нарушающих санкции.

Статистика транзита в Грузии: О чём говорят цифры?

В последние годы всё больше используется транзитный потенциал Грузии. С 2019 года поставки некоторых товаров, которые традиционно шли по территории России, были перенаправлены через Грузию, используя Транскаспийский международный транспортный маршрут (ТМТМ), также известный как Средний коридор. Этот маршрут проходит из Китая через Казахстан по железной дороге в порт Актау, пересекает Каспийское море и далее по железной дороге через Азербайджан и Грузию. Из Грузии товары везут через Турцию либо Чёрным морем к пункту назначения в Европе.

После нападения России на Украину санкции против России привели к переключению грузопотоков с традиционных на альтернативные маршруты. Важный шаг был сделан 25 ноября 2022 года, когда Казахстан, Азербайджан, Грузия и Турция утвердили дорожную карту по развитию Транскаспийского маршрута. Кроме того, в июне 2023 года Азербайджан, Грузия

⁵¹ “ლაშა ხუციშვილი - მიღებულია სანქცირებული საქონლის უკან გაბრუნების 1020 და საქონლის ექსპორტის ან რეექსპორტის განზრახვის თაობაზე პირის მომართვაზე უარის თქმის 600-ზე მეტი საბაჟო გადაწყვეტილება”.

⁵² Данные Национального бюро статистики, 25 августа 2023 .

⁵³ Личные беседы.

и Казахстан достигли соглашения о создании совместного логистического оператора.⁵⁴

Компании, ранее использовавшие Северный маршрут, столкнулись с проблемами безопасности грузов и неопределённости страхового покрытия. В результате вырос спрос на альтернативные маршруты, такие как проходящий через Грузию Средний коридор. Эта тенденция, вероятно, сохранится, поскольку сохраняются геополитические проблемы.⁵⁵

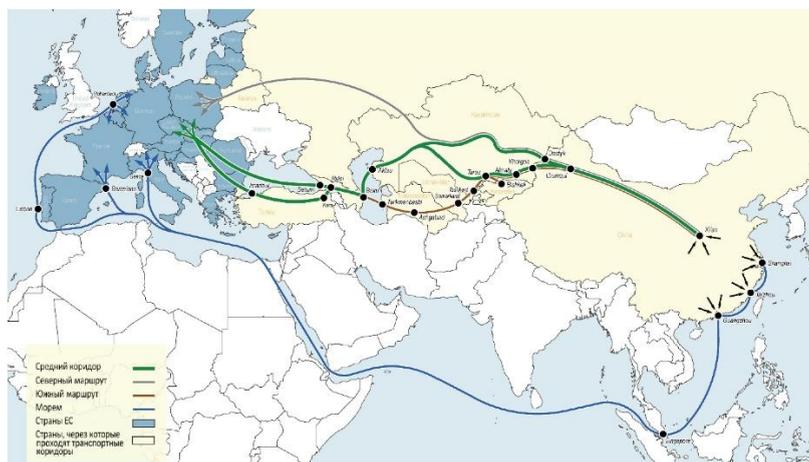


Рис. 4: Средний коридор и другие торговые коридоры, соединяющие Европу и Азию ⁵⁶ (Источник: Всемирный банк).

Оценка транзита через Грузию на основе данных Таможенного департамента показывает рост объёмов. В 2022 году главным направлением транзита была Армения (24 %), далее шли Турция (21 %) и Азербайджан (21,4 %). Доля России, составлявшая в 2022 году 11,35 %, в 2023 году выросла примерно до 16 %, в то время как в данных по другим странам наблюдались минимальные изменения. Объём транзитных грузов (в кг) в Беларусь также вырос в 15,5 раза. Однако этот показатель может казаться существенным, поскольку транзит в Беларусь ранее был незначителен, по сравнению с другими странами – в десять и более раз меньше транзита в Азербайджан и Турцию.⁵⁷

⁵⁴ The World Bank, “Middle Trade and Transport Corridor: Policies and Investments to Triple Freight Volumes and Halve Travel Time by 2023,” November 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/6248f697aed4be0f770d319dcaa4ca52-0080062023/original/Middle-Trade-and-Transport-Corridor-World-Bank-FINAL.pdf>.

⁵⁵ Galt & Taggart Research, “Georgian Economy: Key Macro Themes in Focus.”

⁵⁶ The World Bank, “Middle Trade and Transport Corridor.”

⁵⁷ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

Статистика по странам-отправителям показывает, что транзитные грузы через Грузию в основном поступают из Турции и России. В целом объём транзитных перевозок вырос на 24 %, причём значительная доля приходится на российские перевозки. Доля транзитных перевозок из России выросла с 20 % до 29 % от общего объёма транзита в 2021 году, в то время как доля транзитных перевозок из Турции снизилась с 32,5 % до 28 % за тот же период.

Согласно данным за первые восемь месяцев 2023 года, транзит через Грузию с 2021 по 2023 год в основном увеличили следующие страны:⁵⁸

- Казахстан: рост в 4,3 раза, т.е. более чем на 300 %;
- Украина: рост в 1,14 раза;
- Китай: рост в 2,8 раза;
- Беларусь: рост в 9,1 раза;
- США: рост в 2,6 раза;

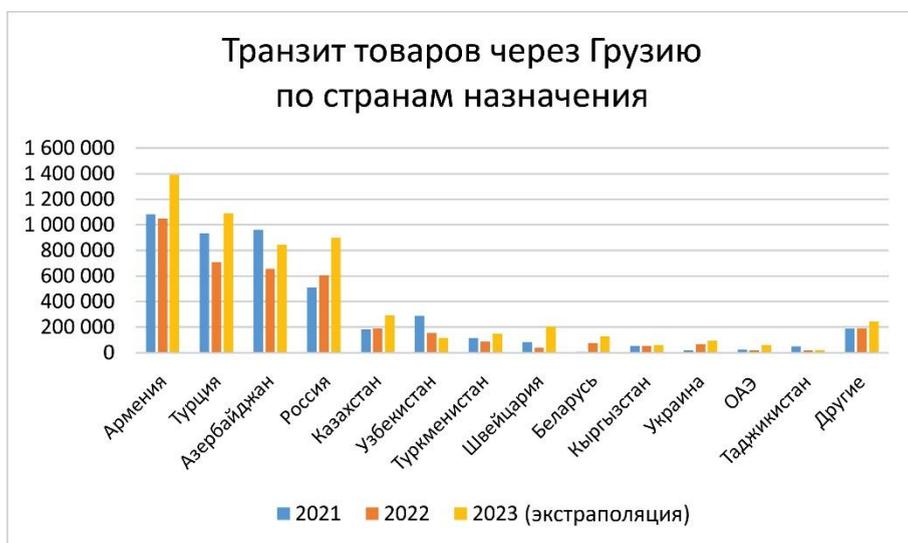


Рис. 5: Статистика транзита товаров по странам назначения⁵⁹

- Германия: рост в 1,9 раза;
- Италия: рост в 1,3 раза;
- Южная Корея: рост в 1,6 раза.

В отчёте Всемирного банка отмечено, что режим санкций, введённый против России, оказал определённое влияние и усилил роль региона как транзитного маршрута и центра реэкспорта вблизи (внутри) ЕАЭС.⁶⁰ Грузин-

⁵⁸ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

⁵⁹ Статистические данные Таможенного департамента Службы доходов Грузии.

⁶⁰ The World Bank, "Middle Trade and Transport Corridor."

ские СМИ тоже подробно освещали динамику роста поставок по Среднему коридору.⁶¹

Эксперты изучают варианты повышения транзитных возможностей Грузии, отмечая, что текущая загрузка страны остается относительно низкой из-за неадекватной инфраструктуры, что не позволяет ей в полной мере использовать свой потенциал. Они отмечают, что хотя перевозки товаров выросли в 10-15 раз, общий рост объёма был скромным — всего на 24 % с 2021 по 2023 год. Эксперты связывают такой ограниченный рост с нехваткой перевалочных мощностей и недогрузкой грузинского сегмента коридора. Поэтому хотя торговля по Среднему коридору выросла, необходимо решить серьёзные организационные, инфраструктурные и политические проблемы, чтобы он мог успешно конкурировать с другими основными торговыми маршрутами Евразии.

В отчёте Всемирного банка «Влияние войны в Украине на глобальную торговлю и инвестиции» выражается скептицизм относительно дальнейших перспектив Среднего коридора. Авторы не уверены в его способности полностью заменить существующий железнодорожный маршрут.⁶² Тем не менее тенденция к росту поставок по Среднему коридору свидетельствует о том, что компании начинают использовать этот маршрут, несмотря на более высокие издержки, большее время транзита и потенциальную нестабильность — в основном из-за напряжённости между соседними Арменией и Азербайджаном, что отрицательно влияет на перспективы регионального сотрудничества.

Риски несоблюдения из-за оккупированной Абхазии

Россия предпринимает шаги для проведения торговых операций через оккупированный регион Грузии Абхазия для обхода санкций, что стало серьёзной проблемой для Грузии. 5 апреля 2023 года российские СМИ сообщили, что Россия начала экспорт товаров через оккупированную Абхазию, что подтвердил де-факто абхазский таможенный комитет.⁶³

Это не единичный случай. События последующих месяцев выявили заинтересованность России в использовании оккупированных территорий для уклонения от международных санкций. 16 июня 2023 года Москва и Сухуми подписали так называемое межправительственное соглашение, в соответствии с которым аэропорт Сухуми будет сдан в аренду российскому

⁶¹ “ტაჯიკეთისა და უზბეკეთის მიმართულებით გადაზიდვები გააქტიურდა”, *რეზონანსი*, 30.08.2023, www.resonancedaily.com/mobile/index.php?id_rub=3&id_artc=187960.

⁶² Michele Ruta, ed., *The Impact of the War in Ukraine on Global Trade and Investment* (Washington, D.C.: World Bank, 2022), <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099750104252216595>.

⁶³ “რუსეთმა ოკუპირებული აფხაზეთის გავლით თურქეთისთვის ტვირთის მიწოდება დაიწყო,” *ინტერპრესნიუსი*, 05.04.2023, www.interpressnews.ge/ka/article/751288-rusetma-okupirebuli-apxazetis-gavlit-turketistvis-tvirts-micodeba-daicqo.

инвестору. Эксплуатация ещё одного аэропорта даст России ещё один способ обойти санкции.⁶⁴ Ранее Россия не хотела восстанавливать этот аэропорт, но с дальнейшим ужесточением санкций и отсутствием перспектив их отмены Россия ищет дополнительные транспортные маршруты через так называемые серые зоны – регионы, не признанные международным сообществом. Грузии необходимо защитить свои жизненно важные интересы, предотвратив такие транспортные операции на своих оккупированных территориях. Хотя центральное правительство не имеет доступа или контроля над процессами в оккупированном регионе Абхазии и мало может повлиять на Россию, по-прежнему крайне важно принять все меры, чтобы удержать любую страну от участия в схемах, нарушающих санкции или помогающих незаконной торговле в Абхазии. Грузия не может решить эту проблему в одиночку и потребует поддержки западных партнёров, которые должны и далее поддерживать суверенитет и территориальную целостность Грузии в её международно признанных границах и требовать отвода Россией войск на позиции, существовавшие до конфликта, в соответствии с соглашением о прекращении огня, заключённым при посредничестве ЕС в 2008 году.

Отмена запрета прямого воздушного сообщения с Россией

Решение российского правительства от 11 мая 2023 года снять запрет на полёты в Грузию создало для страны ещё одну проблему. Многие наблюдатели полагают, что это решение может быть связано со стратегией России по уклонению от санкций, что может поставить Грузию в сложное положение. Эта обеспокоенность усилилось после того, как президент России Владимир Путин заявил, что возобновление прямых рейсов в Грузию было его личной инициативой.⁶⁵

ЕС выразил «сожаление» в связи с решением правительства Грузии возобновить прямое авиасообщение с Россией и обеспокоенность тем, что этот шаг противоречит усилиям ЕС по изоляции и оказанию давления на Россию с целью прекращения ею агрессивной войны в Украине.⁶⁶

В ответ министр экономики Грузии пояснил, что к Грузии не следует подходить так же, как к другим странам, поскольку она не является членом ЕС.

⁶⁴ ჯიმშერ რეზვიამვილი, „საით მიგრინავს ავხაზეთი?!“ *RFE/RL*, ივნისი 23, 2023, <https://www.radiotavisupleba.ge/a/საით-მიგრინავს-ავხაზეთი/32472605.html>

⁶⁵ “Putin Says Direct Flights with Georgia was his Decision, Georgian Leadership has Repeatedly Raised This Issue,” *Civil Georgia*, May 27, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://civil.ge/archives/544713>.

⁶⁶ “Economy Minister: Direct Flights with Russia ‘Can’t Be Viewed in Same Context’ as Other Countries,” *Agenda.ge*, May 29, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://agenda.ge/en/news/2023/2102>; “Georgia to Resume Flights to Russia This Week, Drawing EU and Ukrainian Criticism,” *Reuters*, May 20, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/georgian-airways-resume-direct-flights-russia-may-20-2023-05-16/>.

Другие официальные лица добавили, что Тбилиси консультируется со странами, которые поддерживали воздушное сообщение с Россией, соблюдая при этом санкции.⁶⁷

Существуют опасения, что прямые рейсы между Грузией и Россией могут увеличить риск нарушения санкций, несмотря на заверения правительства в приверженности соблюдению санкций на самом высоком уровне, включая ужесточение контроля на таможенных пунктах и в аэропортах.⁶⁸ Посол США в Грузии в то время Келли Дегнан подчеркнула важность оценки наличия санкций против соответствующих авиакомпаний, а также связанных с этим рисков для безопасности полётов.⁶⁹ Кроме того, заместитель пресс-секретаря Госдепартамента США Ведант Патель предупредил о потенциальных рисках санкций для компаний в аэропортах Грузии, если те будут «обслуживать самолеты, подлежащие импортному и экспортному контролю».⁷⁰

На слушаниях в Сенате США 26 июля 2023 года Джеймс О'Брайен, чья кандидатура рассматривалась на должность помощника госсекретаря по делам Европы и Евразии, высказал интересные соображения.⁷¹ Когда сенатор Джин Шахин спросила о его поездке в Грузию и позиции этой страны по санкциям против России, О'Брайен подчеркнул необходимость полного контроля за перемещением грузов по воздуху и земле. Он сказал, что достижение этой цели требует постоянных усилий: «... поэтому мы хотим быть уверены, что знаем, что происходит на этих самолетах по пути обратно в Россию».⁷²

Таким образом, грузинским властям в ближайшем будущем необходимо будет предпринять активные шаги для решения существующих проблем и лучшего соблюдения санкций. Это важно, чтобы гарантировать странам-партнёрам Грузии, включая США, Великобританию, Европейский Союз

⁶⁷ Nini Gabritchidze, "Georgia: Uncertainty Looms as First Carriers Authorized for Russia Flights," *Eurasianet*, May 16, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://eurasia.net.org/georgia-uncertainty-looms-as-first-carriers-authorized-for-russia-flights>.

⁶⁸ "Economy Minister: Direct Flights with Russia 'Can't Be Viewed in Same Context' as Other Countries."

⁶⁹ "Ambassador Degnan's Remarks at Peace Corps Swearing in Ceremony," U.S. Embassy to Georgia, May 15, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, <https://ge.usembassy.gov/ambassador-degnans-remarks-at-peace-corps-swearing-in-ceremony/>.

⁷⁰ Gabritchidze, "Georgia: Uncertainty Looms as First Carriers Authorized for Russia Flights."

⁷¹ "Opening Statement of James C. O'Brien, Nominee for Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs," Senate Committee on Foreign Relations, Senate Nomination Hearing, July 26, 2023, по состоянию на 4 декабря 2023, www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/6afd18d1-b8f4-441f-544c-ea148014a01c/072623_O%27Brien_Testimony.pdf. Реакцию грузинских СМИ на слушания см. <https://civil.ge/ka/archives/553405> и <https://www.amerikiskhma.com/a/7199953.html>.

⁷² "Opening Statement of James C. O'Brien, Nominee for Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs."

и его страны-участницы, что подсанкционные товары не попадут в Россию через Грузию.

Заключение

В 2022–2023 годах в ответ на решения США и ЕС ужесточить меры в отношении нарушителей санкций грузинские официальные лица неоднократно подтверждали свою приверженность соблюдению санкций и отрицали любую возможность нарушений. Однако сообщения международных СМИ в сочетании с тенденцией к росту статистики внешней торговли Грузии и другими проблемами соблюдения, отмеченными в этом исследовании, показывают настоятельную необходимость разработки правительством адекватной политики и практических мер реагирования. Кроме того, неоднократное обнаружение попыток транзита подсанкционных товаров грузинскими агентствами в 2022–2023 годах указывает на то, что эта тенденция, скорее всего, сохранится. Эта проблема усугубляется тем, что ни одна из стран, имеющих сухопутную границу с Грузией, не присоединилась к санкциям против России.

В настоящее время Грузия остается крайне уязвимой для российских военных угроз, что требует тонкого баланса между снижением рисков безопасности со стороны России и возможным присоединением к основным западным союзникам. Этот баланс может быть достигнут путём снижения рисков экономической зависимости от России и избежания сценариев, при которых Россия могла бы использовать экономические связи для политического давления. Однако анализ данных внешней торговли показывает, что устойчивое экономическое сближение с Россией не является неизбежной долгосрочной тенденцией для Грузии. Адекватная государственная политика и торговля с другими странами, включая соседние государства, могли бы исправить эту зависимость.

Кроме того, в 2022–2023 годах наблюдался всплеск грузинского реэкспорта в другие постсоветские страны, особенно в Казахстан, Киргизию, Узбекистан и Армению. Это говорит о том, что Россия всё ещё может приобретать товары через другие постсоветские страны, с которыми она входит в общую экономическую зону. Поэтому нынешняя задача Грузии заключается в разработке эффективных стратегий решения этой проблемы и предотвращения возможности обхода санкций Россией путём активизации сотрудничества со США, Евросоюзом, Великобританией, G7 и евроатлантическим сообществом в целом.

Учитывая возросший объём реэкспорта, включая продукцию двойного назначения, явно находящуюся под санкциями ЕС и США, Грузии следует уделить первоочередное внимание проверке надёжности сертификатов конечного пользователя. Важное значение имеет исключение перевозки товаров без надлежащей документации.

Государственные органы должны сохранять бдительность и выделять достаточные административные ресурсы для эффективного контроля над

возросшим объёмом торговли. Этот упреждающий подход важен для предотвращения появления Грузии в списке третьих стран, нарушающих санкции. Укрепление сотрудничества с международными партнёрами, такими, как США, Европейский Союз, Великобритания, страны G7 и Евроатлантическое сообщество в целом, является ключом к достижению этой цели. Совместные усилия помогут выявить потенциальные красные флажки, указывающие на уклонение от санкций и нарушения экспортного контроля. Такая коллективная бдительность и сотрудничество имеют важное значение для обеспечения соблюдения и пресечения попыток обойти санкции.

Примечание

Представленные здесь взгляды принадлежат исключительно авторам и не выражают официальную позицию Консорциума военных академий и институтов изучения проблем безопасности программы «Партнёрство ради мира», организаций-участниц или издателей Консорциума.

Благодарность

Connections: The Quarterly Journal, Vol. 22, 2023, вышел при поддержке правительства США.

Об авторах

Тамар Патарая – доцент Грузинского университета, член Общественного совета по обороне и безопасности Грузии. Также входит в состав редколлегии *Connections: The Quarterly Journal*.

Электронная почта: pataraiat@gmail.com

Иванэ Кечакмадзе – доцент Государственного университета им. Ильи Чавчавадзе, Тбилиси, Грузия. Физик по образованию, он работает статистиком с 1994 года, специализируясь на многомерных регрессионных моделях и факторном и кластерном анализе.

Электронная почта: vano_ke@yahoo.com

Шорена Лорткипанидзе – кандидат наук Тбилисского государственного университета, член Общественного совета по обороне и безопасности Грузии. Шорена преподаёт в Тбилисском государственном университете и Грузинском университете. Она также является посредником/специалистом по разрешению споров в рамках Международного механизма подотчётности Всемирного банка и МФК.

Электронная почта: slortkipani@gmail.com

Тата Махарадзе – член Общественного совета по обороне и безопасности Грузии. *Электронная почта:* tata.makhatadze@gmail.com

Библиография

- “Ambassador Degnan’s Remarks at Peace Corps Swearing in Ceremony,” U.S. Embassy to Georgia, May 15, 2023, <https://ge.usembassy.gov/ambassador-degnans-remarks-at-peace-corps-swearing-in-ceremony/>.
- “Detecting and Preventing Sanctions Evasion and Circumvention in Trade. Practical Guidance for Economic Operators,” Sanctions Team, MFA of Finland, Customs Control Department, July 13, 2023, <https://um.fi/documents/35732/0/FINAL+Practical+Guidance+Sanctions+Circumvention+Detection+and+Prevention+in+Foreign+Trade+CLEAN+13.7.2023.docx>.
- “Economy Minister: Direct Flights with Russia ‘Can’t Be Viewed in Same Context’ as Other Countries,” Agenda.ge, May 29, 2023, <https://agenda.ge/en/news/2023/2102>.
- “EU, US, UK Sanctions Coordinators Meet Georgian Officials,” Civil Georgia, June 27, 2023, <https://civil.ge/archives/549841>.
- “External Merchandise Trade,” National Statistics Office of Georgia, www.geostat.ge/en/modules/categories/765/external-merchandise-trade.
- “Georgia Bans American Car Exports to Russia – Georgia’s Revenues Service,” Business Media, August 2, 2023, <https://bm.ge/news/saqartvelodan-rusetshi-amerikuli-manqanebis-eqsporti-aikrdzala-shemosavlebis-samsakhuri>. – in Georgian
- “Georgia to Resume Flights to Russia This Week, Drawing EU and Ukrainian Criticism,” *Reuters*, May 20, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/georgian-airways-resume-direct-flights-russia-may-20-2023-05-16/>.
- “Georgia’s Implementation of the International Sanctions Imposed against Russia,” Institute for Development of Freedom of Information, November 7, 2022, https://idfi.ge/en/georgias_implementation_of_the_international_sanctions_imposed_against_russia.
- “Georgian PM: Gov’t Imposing Sanctions on Russia Would ‘Destroy Our Economy’,” Agenda.ge, May 24, 2023, <https://agenda.ge/en/news/2023/2026>.
- “Lasha Khutsishvili – More Than 1020 Customs Decisions to Return Sanctioned Goods and 600 Customs Decisions to Refuse to Contact a Person Regarding the Intention to Export or Re-export Goods Have Been Made,” *InterPressNews*, March 23, 2023, <https://www.interpressnews.ge/ka/article/749623-lasha-xucishvili-migebulia-sankcirebuli-sakonlis-ukan-gabrunebis-1020-da-sakonlis-eksportis-an-reeksportis-ganzraxvis-taobaze-piris-momartvaze-uaris-tkmis-600-ze-meti-sabazho-gadacqveteleba/>. – in Georgian
- “National Bank Makes U-Turn, Shields Sanctioned Partskaladze,” Civil Georgia, September 19, 2023, <https://civil.ge/archives/559915>.

- "NBG Blocks Accounts of Sanctioned Partskhaladze," *Civil Georgia*, September 18, 2023, <https://civil.ge/archives/559636>.
- "Opening Statement of James C. O'Brien, Nominee for Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs," Senate Committee on Foreign Relations, Senate Nomination Hearing, July 26, 2023, accessed December 4, 2023, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/6afd18d1-b8f4-441f-544c-aea148014a01c/072623_O%27Brien_Testimony.pdf.
- "Putin Says Direct Flights with Georgia was his Decision, Georgian Leadership Has Repeatedly Raised This Issue," *Civil Georgia*, May 27, 2023, <https://civil.ge/archives/544713>.
- "Russia Has Started Delivering Cargo to Türkiye Through Occupied Abkhazia," *Inter-PressNews*, May 4, 2023, www.interpressnews.ge/ka/article/751288-rusetma-okupirebuli-apxazetis-gavlit-turketistvis-tvirts-micodeba-daicqo. – in Georgian
- "Shipments to Tajikistan and Uzbekistan on the up," *Rezonansi newspaper*, August 30, 2023, https://www.resonancedaily.com/mobile/index.php?id_rub=3&id_artc=187960.
- "Statistical Data of Persons and Transport Crossing the State Border of Georgia (2023)," Georgian Ministry of Internal Affairs, https://info.police.ge/page?id=757&parent_id=94.
- "Ukraine: 'Nobody Is Adding to the Escalation Except Putin,' Says Georgia's Zurabishvili," *France 24, The Interview*, January 3, 2022, <https://www.france24.com/en/tv-shows/the-interview/20220301-ukraine-nobody-is-adding-to-the-escalation-except-putin-says-georgia-s-zurabishvili>.
- "With Wide-Ranging New Sanctions, Treasury Targets Russian Military-Linked Elites and Industrial Base," Press Releases, U.S. Department of the Treasury, September 14, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1731>.
- Adeyemo, Wally, "America's New Sanctions Strategy. How Washington Can Stop the Russian War Machine and Strengthen the International Economic Order," *Foreign Affairs*, December 16, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1129701>.
- Amanpour, Christiane, "Georgian President: 'Putin Probably Doesn't Know What His Endgame Is'," *CNN*, March 31, 2022, <https://edition.cnn.com/videos/tv/2022/03/31/amanpour-salome.cnn>.
- Askari, Hossein G., John Forrer, Hildy Teegen, and Jiawen Yang, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2003).
- Bapat, Navin A., and T. Clifton Morgan, "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly* 53, no. 4

- (December 2009): 1075–1094, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00569.x>.
- Briancon, Pierre, “Russian War Economy Is Overheating on a Powder Keg,” *Reuters*, October 25, 2023, <https://www.reuters.com/breakingviews/russian-war-economy-is-overheating-powder-keg-2023-10-25>.
- Council of the European Union, “Timeline – EU Sanctions Against Russia,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/>.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (European Commission), “Georgia 2023 Report, Accompanying the Document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; 2023 Communication on EU Enlargement Policy,” Publications Office of the European Union, Commission Staff Working Document SDW (2023) 697 final, Brussels, November 8, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86d42452-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>.
- Dornbierer, Andrew, “From Sanctions to Confiscation While Upholding the Rule of Law,” Working Paper 42 (Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance, February 2023), <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-03/230309%20Working%20Paper%2042.pdf>.
- Gabritchidze, Nini, “Georgia: Uncertainty Looms as First Carriers Authorized for Russia Flights,” *Eurasianet*, May 16, 2023, <https://eurasianet.org/georgia-uncertainty-looms-as-first-carriers-authorized-for-russia-flights>.
- Galt & Taggart Research, The Bank of Georgia, “Georgian Economy: Key Macro Themes in Focus,” January 27, 2023, https://api.galtandtaggart.com/sites/default/files/2023-01/report/georgian-economy_key-macro-themes-in-focus.pdf.
- Gianella, Christian, et al., “Economic Sanctions: What Have We Learned from the Recent and Not So Recent Past?” *Trésor-Economics*, no. 150 (Paris: Ministry of Finance and Public Accounts, Ministry of Economy, Industry and Digital Affairs of France, General Directorate of the Treasury, July 2015), <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/213ff3c6-e76f-4136-9f10-2fb8710e04f5/files/4572d759-d1a2-44d5-aa25-c3099fd69172>.
- Gordon, Joy, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010).
- Hellquist, Elin, “Either with Us or against Us? Third-Country Alignment with EU Sanctions against Russia/Ukraine,” *Cambridge Review of International Affairs* 29, no. 3 (2016): 997-1021, <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230591>.

Hufbauer, Gary C., Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1985).

International Monetary Fund, “Russian Federation at a Glance,” www.imf.org/en/Countries/RUS.

Moens, Barbara, Jacopo Barigazzi, and Leonie Kijewski, “New Sanctions Against Russia Stuck in Limbo over Greek-Hungarian Protest,” *Politico*, May 26, 2023, <https://www.politico.eu/article/new-sanctions-against-russia-stuck-limbo-greece-hungary-protest-ukraine-war/>.

Office of Foreign Assets Control (OFAC), “Russia-related Designations, Designations Updates, and Designations Removals; Issuance of Russia-related General Licenses,” OFAC, US Department of Treasury, September 14, 2023, <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20230914>.

Order of the President of the National Bank of Georgia: “Procedures of Enforcing Sanctions Regimes by Entities under the Supervision of the National Bank of Georgia,” Document # 208/04, August 4, 2023, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5888234>.

Rekhviashvili, Jimsher, “Where Is Abkhazia Flying to?!” *RFE/RL*, June 23, 2023. - in Georgian

Ruta, Michele, ed., *The Impact of the War in Ukraine on Global Trade and Investment* (Washington, D.C.: World Bank, 2022), <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099750104252216595>.

Soldatkin, Vladimir, and Oksana Kobzeva, “Gazprom Plunges to First Annual Loss in 20 Years as Trade with Europe Hit,” *Reuters*, May 2, 2024, <https://www.reuters.com/business/energy/russias-gazprom-swings-into-69-billion-net-loss-2023-2024-05-02>.

Statistical data from the Customs Department of the Revenues Service of Georgia was obtained in response to a public information request submitted by the CCDS on August 25, 2023.

Swanson, Ana, “Russia Sidesteps Western Punishments, with Help from Friends,” *The New York Times*, January 31, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/01/31/business/economy/russia-sanctions-trade-china-turkey.html>.

Targeted Sanctions Consortium, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Evaluating Impacts and Effectiveness of Targeted Sanctions* (The Graduate Institute – Watson Institute for International Studies, August 2012).

The World Bank, “Middle Trade and Transport Corridor: Policies and Investments to Triple Freight Volumes and Halve Travel Time by 2023,” November 2023, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/6248f697aed4be0f770d319dcaa4ca52->

0080062023/original/Middle-Trade-and-Transport-Corridor-World-Bank-FINAL.pdf.

Transparency International Georgia, "Georgia's Economic Dependence on Russia: Impact of the Russia-Ukraine War," November 14, 2022,

<https://transparency.ge/en/post/georgias-economic-dependence-russia-impact-russia-ukraine-war>.

U.S. Department of the Treasury, "Targeting Key Sectors, Evasion Efforts, and Military Supplies, Treasury Expands and Intensifies Sanctions Against Russia," *Press Releases*, February 24, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1296>.

Wilson, Peter, and Joanne Yao, "International Sanctions as a Primary Institution of International Society," in *International Organization in the Anarchical Society: The Institutional Structure of World Order*, ed. Tonny Brems Knudsen and Cornelia Navari, Palgrave Studies in International Relations (London: Palgrave, 2018), 126-148.