

Дарина Кирилко

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

ПОЛІТИЧНІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКОВОЇ СПІВПРАЦІ ЄС ТА АЗЕРБАЙДЖАНУ

Daryna Kyrylko

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

POLITICAL FOUNDATIONS OF SECURITY COOPERATION BETWEEN THE EU AND AZERBAIJAN

In the context of the establishment of bilateral cooperation between the EU and Azerbaijan, the evolution of political interaction between the parties and the importance of the security component for the development of their relations are explored. The European Union is determined to consider Azerbaijan as one of the key actors in the Transcaucasian sub-region while ensuring the stability of its development. This approach is based not only on the political and economic but also on the energy component. The EU promotes democratization and further political and economic reforms in Azerbaijan. For this purpose, it strives to bring cooperation with Azerbaijan to a new doctrinal level. As distinct from the other post-Soviet countries, Azerbaijan was not ready to sign an association agreement with the EU and chose the policy of equidistant relations with the European Union and Russia. Nowadays, the parties are establishing cooperation in the areas of mutual interest that directly affect the security situation both in the South Caucasus and in the territory of the European continent as a whole.

Keywords: EU, Azerbaijan, security, security cooperation, regional relations, collaboration, association agreement.

На даному етапі розвитку регіональної системи міжнародних відносин у Європі всі країни континенту спромоглися до певної міри адаптувати двосторонній порядок денний реформ, політик та програм, запропонованих ЄС під час налагодження ним дво- та багатосторонньої взаємодії з цими державами. Адже як для країн Центрально-Східної Європи та Балтії, котрі порівняно нещодавно стали державами-членами ЄС, так і для країн пострадянського простору найближчої до Євросоюзу периферії дане об'єднання залишається ключовим наддержавним актором регіону, здатним забезпечувати політичну й економічну тенденційність розвитку та підтримувати визначений *status quo* на континенті в геополітичному сенсі. Глибина співробітництва ЄС із третіми сторонами в цьому ключі, в першу чергу, визначається змістом відповідних міжнародних договорів та угод, систематичністю інституційних взаємодій між акторами та ступенем залучення країн до процесів європейської інтеграції.

Визначаючи масштаб політичної співпраці між країнами пострадянського простору та Євросоюзом, слід мати на увазі, що розбудова відносин ЄС із третіми сторонами ґрунтується на диференційованому підході, а базовий принцип міжнародної діяльності даної структури спирається на політичну обумовленість зовнішніх зносин. Згідно з принципом політичної обумовленості, Європейський Союз в обмін на дотримання демократичних норм і прав людини готовий надати своїм зовнішньополітичним партнерам економічні (фінансову допомогу або сприятливий торговельно-економічний режим) і політичні (особливі відносини або статус держави-члена) преференції. Таким чином, рівень взаємодії ЄС із третіми сторонами безпосередньо залежить від того, в якій мірі дані країни поділяють основні європейські цінності і наскільки вони готові забезпечити їхню реалізацію.

Після розпаду Радянського Союзу всі колишні республіки СРСР поступово почали налагоджувати співробітництво з Заходом на тлі економічної стагнації та зовнішньополітичної невизначеності, що охопили колишнього лідера соціалістичної наддержави – Російську Федерацію. Однак, розпочавши зближення з ЄС на зорі 1990-х років, всі вони пройшли різний шлях становлення політичної співпраці з цим наддержавним гравцем світової сцени й, відповідно, на сьогодні послуговуються дещо відмінними інструментами двостороннього політичного співробітництва з Євросоюзом.

Різномовидкісний рух цих країн у напрямі ЄС, перш за все, був зумовлений відмінним сприйняттям їхньою владою цінностей, пропагованих Заходом. Після виходу з так званого «соціалістичного табору» категорії «глобалізації», «лібералізації», «демократизації», «верховенства права» в цих державах сприймалися по-різному й часто виглядали доволі абстрактно. Проте, слугуючи прикладом стабільності та процвітання в цивілізованому світі, ці концепти були свого роду орієнтирами для колишніх пострадянських республік, зразком упровадження яких на практиці вважався саме Європейський Союз.

Як результат, проголосивши незалежність 1991 року, Азербайджанська Республіка розглядала співробітництво з ЄС закономірним із точки зору власної інтеграції до світового економічного, культурного й політичного простору. Відповідно, історія взаємовідносин ЄС та Азербайджану сягає 1993 року, коли офіційний Баку починає відкрито висловлювати зацікавленість у кооперації з Євросоюзом та приступає до планування співробітництва з організацією на практиці. Проте тільки на початку 1995 року Комісія ЄС почала розглядати можливість початку переговорів щодо укладення двосторонньої Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) з Азербайджаном, адже структура взаємовідносин між Європейським Союзом та Азербайджанською Республікою завжди дублювала загальну схему відносин організації з республіками Південного Кавказу.

«Спільна європейська позиція» щодо цього субрегіону була остаточно вироблена лише 1996 року, коли Європейська Комісія, зрештою, схвалила Резолюцію, в якій закріпила основи стратегії відносин ЄС із республіками Південного Кавказу¹. У документі відзначалася стратегічна важливість даного регіону для забезпечення європейської безпеки та виділялися дві важливі для ЄС проблеми в цій галузі – необхідність зміцнення стабільності в державах Південного Кавказу (адже військові конфлікти на їхній території представляють безпосередню загрозу для стабільності і безпеки держав Європейського Союзу) та уможливлення використання енергетичного потенціалу прикаспійських держав, необхідного Європі для диверсифікації постачань енергетичних ресурсів². Крім того, Євросоюз був стурбований зростанням у регіоні рівня загрози «нетрадиційних ризиків» безпеки – організованої злочинності, наркоторгівлі, міжнародного тероризму тощо. Відкритість кордонів «єдиної Європи» і свобода пересування осіб повністю стирали різницю між національною і загальноєвропейською безпекою, тому поглиблення взаємодії з державами Південного Кавказу розглядалося ЄС як один із важливих факторів стабільності в Європі, що сприяють нормальному політичному, торговельно-економічному та енергетичному діалогу.

На цій основі, 22 квітня 1996 року було підписано двосторонню Угоду про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом і Азербайджанською Республікою³, що мала стати першим етапом на шляху до створення правової бази для тіснішої співпраці між ЄС та Азербайджаном. Документ передбачав:

1) розвиток політичного діалогу (включаючи становлення демократичних принципів, повагу до прав людини, сталий розвиток і зближення позицій із міжнародних питань) і торговельного обміну між сторонами (включно з наданням статусу сприяння в питаннях, що стосуються заснування компаній, діяльності дочірніх структур і філій компаній іншої сторони);

2) визначення основних умов діяльності спільних та інших підприємств на території партнера (зокрема, передбачалося поживлення приватної економічної взаємодії між господарюючими суб'єктами сторін);

3) регулювання питань транскордонних платежів і послуг, інвестування та руху капіталів, конкуренції, захисту інтелектуальної, промислової та торговельної власності;

4) необхідність гармонізації азербайджанського законодавства з нормативно-правовою базою Європейського Союзу;

¹ *Resolution on the Communication from the Commission 'Towards a European Union Strategy for Relations with the Transcaucasian Republics'* (adopted 24 September 1996). <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51996IP0279>> (2017, листопад, 15).

² *Resolution on the Communication from the Commission 'Towards a European Union Strategy for Relations with the Transcaucasian Republics'* (adopted 24 September 1996). <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51996IP0279>> (2017, листопад, 15)

³ *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Azerbaijan, of the Other Part* (adopted 22 April 1996, entered into force 1 July 1999) <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-az_pca_full_text.pdf> (2017, листопад, 15)

5) важливість зміцнення економічних зв'язків між сторонами (включаючи приватизацію, інвестиції та розвиток фінансових послуг);

б) розвиток наукових та соціально-культурних відносин¹.

Вагомим було те, що в Угоді визначалися умови співпраці щодо запобігання незаконній діяльності фізичних та юридичних суб'єктів та нелегальній міграції. Крім того, в документі містилося спеціальне застереження, що дозволяло ЄС в односторонньому порядку припинити дію УПС у разі виявлення порушень її основних положень – засад, що стосувалися принципів демократії, ринкової економіки та дотримання прав людини².

Для успішної реалізації Угоди про партнерство та співробітництво на практиці були створені Рада з питань співробітництва «Європейський Союз – Азербайджан», котра визначала основні напрями співпраці сторін, і Комітет із питань співробітництва «Європейський Союз – Азербайджан», який на технічному рівні сприяв роботі Ради, зокрема, в процесі підготовки її засідань та визначення ключових проблем для обговорення. Крім того, в рамках Комітету функціонували підкомітети з торговельно-економічних і правових питань; із питань енергетики, транспорту і навколишнього середовища; з питань юстиції, свободи, безпеки, прав людини і демократії; з питань зайнятості та соціальної сфери; охорони здоров'я; навчання, освіти і молоді; культури, інформаційного суспільства та аудіовізуальної політики; науки і технологій. У рамках міжпарламентського діалогу почав діяти Комітет парламентського співробітництва, до складу якого ввійшли представники Європейського парламенту та вищого законодавчого органу Азербайджанської Республіки.

Однак, не дивлячись на доволі інтенсивну взаємодію сторін на першому, доктринальному етапі, її загальмували бюрократичні процедури, що діяли всередині самого Євросоюзу: УПС була ратифікована всіма державами-членами організації лише 1 липня 1999 року. Відтак, 1997 року між ЄС та Азербайджанською Республікою було підписано «Проміжну угоду», котра достроково вводила в дію ряд статей Угоди про партнерство та співробітництво. Цей документ стосувався найбільш термінових питань двосторонньої співпраці, приміром, здійснення поточних платежів, конкурентної політики, захисту інтелектуальної, промислової та комерційної власності. Одночасно було підписано Протокол про взаємну допомогу між адміністративними органами обох сторін у вирішенні митних проблем. Крім того, 22 червня 1999 року Європейським Союзом і трьома державами Південного Кавказу – Азербайджаном, Вірменією та Грузією – було підписано Спільну декларацію, в якій сторони заявили про свою готовність використовувати угоди про партнерство та співробітництво в якості платформ для зміцнення взаємних зв'язків на основі спільних цінностей, принципів і цілей для розвитку політичних, економічних і соціальних відносин. Було також відзначено, що Європейський Союз готовий підтримати розвиток мирних процесів у регіоні та сприяти регіональному співробітництву³.

Після набуття чинності Угодою про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом і Азербайджанською Республікою, даний документ став стрижнем двосторонніх безпекових відносин контрагентів і становив їхню виключну нормативно-правову базу до 2003 року. У цей час, після терористичних атак 11 вересня 2001 року в США, ЄС починає активніше працювати в безпековій сфері й, що особливо важливо, намагається долучитися до ініціатив, реалізація котрих могла б забезпечити відносну стабільність на його кордонах. Відповідно, в підготованому Проекті стратегії «Безпечна Європа в кращому світі» основний акцент було зроблено на створенні по сусідству з Євросоюзом зони безпеки й стабільності, а до числа «європейських сусідів» були зараховані й країни Південного Кавказу⁴.

У зв'язку з цим, Азербайджанська Республіка стала безпосереднім учасником Європейської політики сусідства (ЄПС). В опублікованій 2004 року Стратегії ЄПС містилися доповіді, що

¹ *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Azerbaijan, of the Other Part* (adopted 22 April 1996, entered into force 1 July 1999) <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-az_pca_full_text.pdf> (2017, листопад, 15).

² Кожокина, Е.М. (2000). *Независимый Азербайджан: новые ориентиры*, 1. Москва: РИСИ, 140.

³ *Joint Declaration of the European Union and the Republics of Armenia, Azerbaijan and Georgia* (adopted 22 June 1999) <http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-202_en.htm?locale=en> (2017, листопад, 15).

⁴ *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World* (adopted 12 December 2003)

<<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>> (2017, листопад, 15).

визначали рівні взаємодії з кожною країною, котра долучалася до даного процесу. Проте, всі напрями двосторонньої співпраці знайшли своє відображення в індивідуальних планах дій щодо співробітництва, які стали основними механізмами реалізації Європейської політики сусідства. В цих документах виділення основних пріоритетів співпраці з кожною країною-сусідом залежало від конкретних обставин, в яких перебувала дана держава – її географічного розташування, політичної й економічної ситуації всередині країни, рівня відносин з ЄС і сусідніми державами тощо. Всі ці фактори враховувалися й виокремлювалися в положеннях планів дій задля подальшого успішного проведення політичних і економічних реформ у країнах-партнерах, фактично вміщуючи рекомендації щодо необхідності змін у тих чи інших сферах політики й управління.

У 2006 році в рамках ЄПС було схвалено План дій щодо співробітництва ЄС – Азербайджан, котрий визначив ключові пріоритети співпраці між сторонами на найближчі п'ять років. Серед пріоритетів співробітництва сторін було визначено сприяння в процесі мирного врегулювання Нагірно-Карабаського конфлікту; зміцнення демократії в Азербайджані шляхом реалізації чесного та прозорого процесу виборів; зміцнення захисту прав людини і фундаментальних свобод згідно з міжнародними зобов'язаннями Азербайджану; покращення бізнесового й інвестиційного клімату, зокрема, шляхом посилення боротьби з корупцією; покращення процедур роботи азербайджанської митниці; підтримку збалансованого економічного розвитку з особливим акцентом на диверсифікації економічної діяльності, розвитку сільського господарства, зменшення рівня бідності, соціальної і територіальної єдності Азербайджану; сприяння стійкому розвитку, включаючи захист навколишнього середовища; подальшу конвергенцію законодавства економічної спрямованості та адміністративних практик; зміцнення двостороннього співробітництва ЄС та Азербайджанської Республіки в сфері енергетики та регіонального енергетичного й транспортного співробітництва; посилення співпраці в галузі права, свободи й безпеки, включаючи управління кордонами; зміцнення регіональної кооперації¹.

Даний документ не змінював юридичної бази взаємодії сторін, проте суттєво доповнював чинну Угоду про партнерство та співробітництво, закріпивши спільну програму дій ЄС та Азербайджану – свого роду механізм практичного втілення «платформи для реформ» із боку офіційного Баку. По завершенню терміну дії Плану передбачалося підписання нового індивідуального двостороннього договору між сторонами, котрий мав стати черговим етапом на шляху до двосторонньої інтеграції – угоди про асоціацію. Відповідно, тільки після 2006 року європейські дослідники почали трактувати стратегію ЄС у регіоні Південного Кавказу та, зокрема, взаємодію організації з Азербайджаном як цілісний, комплексний механізм реалізації зовнішньої політики організації².

Із боку Євросоюзу пріоритет віддавався забезпеченню демократії, прав людини та сталого розвитку в Азербайджані, питанням забезпечення енергетичної безпеки, організації міжкультурного і міжрелігійного діалогу. Проте, разом із цим, офіційний Брюссель розглядав політичну ситуацію в Азербайджані крізь призму його геополітичної безпеки, котра, на думку європейських чиновників, визначається географічним розташуванням держави: остання міцно затиснута між Іраном та Російською Федерацією. Відповідно, форсовані процеси зближення сторін почали частково переглядатися з боку Азербайджанської Республіки після російсько-грузинської війни 2008 року, адже, маючи на власній території неврегульований етнопонаціональний Нагірно-Карабаський конфлікт, влада держави не була убезпечена від можливості зовнішнього втручання з боку РФ.

Після схвалення Євросоюзом у 2009 році Ініціативи «Східне партнерство» почався черговий етап у розвитку відносин об'єднання з Азербайджаном. Його головною особливістю стало поглиблення співробітництва між сторонами задля подальшого укладання угоди про асоціацію, створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, поступової лібералізації візового режиму і посилення енергетичної безпеки ЄС. Серйозне просування у відносинах ЄС – Азербайджан спостерігалось до 2013 року, тобто до часу, коли на карті Європи розгорілася напружена геополітична боротьба навколо України. У цій ситуації влада Азербайджанської

¹ EU / Azerbaijan Action Plan (adopted 7 November 2006). <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf> (2017, листопад, 15)

² Tamm, S. (2007). Weakness as Opportunity: EU Policy in the South Caucasus. *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 6, No. 3, 72.

Республіки зажадала змінити формат взаємин із ЄС, адже наявні відносини, на її думку, не відповідали принципу рівноправного партнерства. Офіційний Баку почав наполягати на затвердженні оновленої, стратегічної програми партнерства з ЄС, котра передбачала б чітку перспективу подальшої інтеграції. Однак, не здобувши підтримки в рамках Євросоюзу, Азербайджан став схилитися до політики рівновіддаленості у своїх зовнішньополітичних відносинах із ЄС, Росією та країнами-сусідами.

2015 року відносини між сторонами значно загострилися: 8 вересня Європейський парламент прийняв Резолюцію № 2015/2840, в якій засудив зниження рівня дотримання прав і свобод людини та громадянина, зростання кількості сфабрикованих проти журналістів та громадських активістів справ, що стосувалися відомих азербайджанських журналістів та правозахисників. У документі також засуджувалися факт заборони мирних протестів громадян Азербайджану, починаючи ще з 2006 року; розірвання Меморандуму про порозуміння між ОБСЄ та Азербайджаном, що розцінювалося як відхід від демократичних європейських принципів функціонування держави, поваги до прав людини та верховенства права; а також містилися заклики європейських парламентаріїв до ЄС «провести ретельне розслідування звинувачень у корупції Президента Ільхама Алієва і членів його сім'ї», а також до влади Азербайджану щодо визволення політичних в'язнів і поновлення їхніх громадянських прав та стосовно необхідності приїзду делегації Європейського Парламенту до Баку задля досягнення порозуміння щодо відновлення прав і свобод людини та громадянина в Азербайджані¹. Парламент Азербайджану офіційно розцінив заклики Європарламенту як спроби втрутитися у діяльність судової влади держави та у відповідь оголосив про вихід країни з Парламентської асамблеї «Євронест».

Лише в серпні 2016 року Азербайджан повідомив про відновлення переговорів з ЄС у рамках існуючого механізму співпраці з метою схвалення нової двосторонньої угоди між сторонами, котра передбачатиме наближення законодавства Азербайджану до найбільш важливих міжнародних і торговельних норм і стандартів ЄС, що має привести до поліпшення доступу азербайджанської продукції на ринки Євросоюзу. Переговори між ЄС та Азербайджаном про стратегічне партнерство стартували 7 лютого 2017 року, охопивши два ключових для країн блоку – політичну співпрацю та питання безпеки, а також торговельну й інвестиційну проблематику.

Не дивлячись на окремі обмеження дво- та багатостороннього співробітництва з ЄС, що виникають через відсутність угоди про асоціацію між Азербайджаном та Євросоюзом, азербайджанська влада сьогодні не готова підписувати такий документ, адже його невід'ємною частиною є угода про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) між контрагентами. Створення ПВЗВТ потребує попереднього вступу Азербайджану до СОТ, що, на думку влади країни, поставить у невигідне становище деякі сектори її економіки. Відтак, відмовляючись від поглиблення співробітництва з ЄС на основі підписання угоди про асоціацію (включно з ПВЗВТ), Азербайджан пропонує Євросоюзу енергетичне співробітництво й бере участь у регіональних проектах організації. Зокрема, в рамках Європейського інструмента сусідства (запущеного 2014 року механізму фінансування ЄПС) співробітництво ЄС та Азербайджану в 2014-2017 роках відбувається у трьох пріоритетних секторах:

- 1) регіональний та сільський розвиток;
- 2) реформа системи юстиції;
- 3) розвиток освіти.

По суті, в даний час сторони проводять співпрацю в тих секторах взаємодії, котрі становлять для них обопільний інтерес. Розпочатий переговорний процес щодо зміни формату двосторонніх відносин на основі підписання нового документа цілком відповідає стратегічним планам Азербайджану й має на меті включення до партнерських взаємин з Європейським Союзом тих питань, котрі в перспективі можуть забезпечити країну від зовнішньополітичної турбулентності на регіональному чи глобальному рівнях, – проблематики забезпечення безпеки сторін, енергетичних пріоритетів, економічної кооперації.

¹ *European Parliament Resolution on Azerbaijan 2015/2840* (adopted 9 September 2015)
<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2015-0864&language=EN>>
(2017, листопад, 15).

References:

1. *EU / Azerbaijan Action Plan* (adopted 7 November 2006). <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf> [in English].
2. *European Parliament Resolution on Azerbaijan 2015/2840* (adopted 9 September 2015) <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2015-0864&language=EN>> [in English].
3. *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World* (adopted 12 December 2003) <<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>> [in English].
4. *Joint Declaration of the European Union and the Republics of Armenia, Azerbaijan and Georgia* (adopted 22 June 1999) <http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-202_en.htm?locale=en> [in English].
5. *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Republic of Azerbaijan, of the Other Part* (adopted 22 April 1996, entered into force 1 July 1999) <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-az_pca_full_text.pdf> [in English].
6. *Resolution on the Communication from the Commission ‘Towards a European Union Strategy for Relations with the Transcaucasian Republics’* (adopted 24 September 1996). <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51996IP0279>> [in English].
7. Tamm, S. (2007). Weakness as Opportunity: EU Policy in the South Caucasus. *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 6, No. 3, 71-78. [in English].
8. Kozhokina, E.M. (2000). *Nezavisimyi Azerbaidzhan: novye orientiry* [Independent Azerbaijan: new reference points], 1. Moscow: RISI [in Russian].