

УДК 327 (ЕС):(51)

Горюнова Е. А.

## ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИХ РЕСПУБЛИК

*В статье проанализированы приоритетные направления политики Европейского Союза в отношении новых независимых государств Центральной Азии, выявлены сложности, возникающие в процессе реализации европейской стратегии в регионе.*

*Ключевые слова: Европейский Союз, республики Центральной Азии, сотрудничество, Стратегия ЕС.*

*Горюнова Е. О. Політика Європейського Союзу щодо центральноазіатських республік.*

*У статті проаналізовано пріоритетні напрями взаємодії ЄС та нових незалежних держав Центральної Азії, виявлені труднощі, що виникли в процесі реалізації європейської стратегії в регіоні.*

*Ключові слова: Європейський Союз, республіки Центральної Азії, співробітництво, Стратегія ЄС.*

*Goriunova E. A. The policy of European Union to republics of Central Asia.*

*Growing of global competition increases the importance of individual states and regions in international relations. This is especially true for regions that are rich in natural resources. These regions include Central Asia, where about 4 % of the world's hydrocarbon reserves. Therefore, this region is becoming the focus of attention of the world's leading actors – the U.S., EU, Russia and China.*

*Central Asia – a region, which includes the five states – Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan, where there are similar socio-economic model and the political system. Countries in the region share common problems that threaten also neighboring states and regions. The greatest threat to security consists of illegal migration, illegal trade in arms, drugs, people which create serious problems for the countries of the region and their neighbors together with the low standard of living.*

*EU policy in the region began to form in the 21 century. Relations of the European Union and Central Asian States viewed earlier through the prism of Russia as the legal successor of the USSR. Intensification of global competition and the need to diversify the supply of hydrocarbons to the EU, Brussels was forced to seek a rapprochement with the states of Central Asia.*

*The main areas of cooperation are presented in the Regional Strategy for Assistance to Central Asia. The Strategy focuses on three priority areas of cooperation. The first priority is devoted to the most urgent problems of the region – the environment, border management and migration, the fight against international crime. It also includes cooperation in the education sphere and increased contacts between people. Second priority is combating poverty and improving living standards. Third priority is reform in governance and the economy.*

*The Strategy uses two approaches – bilateral cooperation in energy, economy, human rights, and regional – in security issues, which involves not only the participation of all states in the region, but also the assistance of international organizations, global and regional level.*

*Key words: European Union, states of Central Asia, cooperation, EU Strategy.*

Актуальность. Проблема взаимоотношений Европейского Союза с республиками бывшего СССР – постсоветскими республиками или новыми независимыми государствами – приобретает особую актуальность в начале XXI века. Среди этих республик особо выделяется регион Центральной Азии, который, не имея общих границ с ЕС, становится одним из перспективных направлений реализации внешнеполитического курса Евросоюза.

Степень научной разработки проблемы. Среди европейских исследователей проблематика региона в целом и касательно отдельных государств представлена в работах Л. Кюнхарда, А. Крейкемейера, Х. Эрхарда, М. Сасекса, Н. Мелвина и др. Особое значение взаимоотношению ЕС с постсоветскими республиками уделяется в России, что находит свое отражение в работах А. Власова, В. Вовк, Н. Харитоновой, Н. Зотовой, И. Романова, М. Хрусталева и др. Отдельные аспекты данной проблемы затронуты в работах украинских политологов М. Алиева, Р. Жангожи, Т. Орловой, С. Федуняка. В центральноазиатских республиках специфика взаимоотношений с ЕС является предметом исследования таких авторов, как Р. Далимов, М. Лаумулин, М. Ашимбаев, У. Касенов, Ж. Ибрашев и др.

Цель статьи – проанализировать основные направления внешней политики Европейского Союза относительно центральноазиатских республик.

Выделение региона «Центральная Азия» в политологическом дискурсе сталкивается с рядом проблем, обусловленных географическими и историческими аспектами вопроса. Президент Казахстана Н. Назарбаев в 1992 г. на саммите государств региона предложил вместо сложившегося в советской традиции определения региона «Средняя Азия и Казахстан» использовать понятие «Центральная Азия», которое охватило бы все постсоветские государства региона, т.е. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Общая площадь региона составляет 4 000 502 кв. км, население – 38 163 011 млн. чел., общий ВВП – 292 953 млрд дол. (2012). При этом наиболее богатым государством региона является Казахстан (ВВП – 200,6 млрд дол.). В трех государствах (Казахстан, Туркменистан и Узбекистан) имеются залежи нефти и газа – порядка 4 % от общемировых запасов [1].

С геополитической и геоэкономической точки зрения данный регион представляет особый интерес для ключевых мировых акторов – США, РФ, ЕС и Китая, каждый из которых стремится реализовывать в отношении Центральной Азии свою геополитическую стратегию. Безусловно, что основной интерес мировых акторов обусловлен наличием энергоресурсов, что в условиях «битвы за энергоресурсы» приобретает особую актуальность. С другой стороны, данный регион может сыграть роль евразийского транспортного коридора, что еще больше повышает его роль в условиях экономической глобализации. В-третьих, особое значение приобретают вопросы безопасности, поскольку регион активно задействован в мировых криминальных проектах – наркоторговле, торговле людьми и оружием, что в совокупности с нелегальной миграцией напрямую угрожает безопасности ЕС. Связи с международным терроризмом и географическая близость региона к Афганистану и Ирану с учетом исходящих от данных государств угроз также требуют активизации политики ЕС в центральноазиатском направлении.

На протяжении 1990-х годов ЕС оказывает техническую помощь постсоветским республикам в рамках программы ТАСИС: общий объем помощи составил с 1991 по 2006 г. 7 818 млрд. евро для всех стран, центральноазиатские республики получили в общей сложности 535,55 млн евро помощи (наибольшие объемы были выделены Узбекистану и Казахстану – 168,25 млн и 166, 2 млн евро соответственно) [2].

В 1995 г. ЕС разрабатывает Стратегию партнерства и сотрудничества с государствами Центральной Азии, которая вступила в силу в 1999 г. и предусматривала развитие отношений в рамках уже апробированных соглашений о партнёрстве и сотрудничестве (СПС). В 1999 г. вступили в силу СПС с Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном, в 2004 г. – с Таджикистаном. Аналогичное соглашение с Туркменистаном было парафировано еще в мае 1998 г., однако до сих пор не вступило в силу. Соглашения были ориентированы на проведение в республиках демократических реформ при финансовой поддержке со стороны ЕС. Однако авторитарные режимы указанных государств отнюдь не стремились к внедрению европейских стандартов, что сводило к нулю программы по построению демократических и правовых государств и вызывало разочарование среди европейских политиков.

Новый импульс сотрудничеству с регионом был дан вследствие целого ряда событий мирового масштаба, которые сделали Центральную Азию объектом пристального международного внимания в начале XXI века. Во-первых, в результате глобальной конкуренции центральноазиатские государства попадают под пристальное внимание ключевых мировых игроков: США, РФ, Китая, что побуждает ЕС также заявить о своем интересе в регионе. Во-вторых, события 11 сентября 2001 г. и военные действия в Афганистане с участием сил НАТО изменили геополитический баланс сил, содействовали реформированию взаимоотношений между ведущими субъектами мировой политики. В-третьих, особую актуальность для Европы приобретает проблема бесперебойного обеспечения энергоресурсами и сокращения энергетической зависимости от РФ, что побуждает Евросоюз искать пути диверсификации энергопоставок. Центральные азиатские государства в данном случае представляют один из наиболее оптимальных вариантов учитывая их ресурсный потенциал и относительную близость к ЕС. Однако реализация энергетических проектов требует внутривосточной стабильности и минимизации целого ряда внутренних и внешних угроз, характерных для региона. К числу таковых можно отнести: угрозу возникновения межнациональных конфликтов (наиболее характерна для Узбекистана), проблемы беженцев и нелегальной миграции, что обусловлено «прозрачностью» границ и отсутствием их демаркации; низкий уровень жизни населения порождает угрозу социально-экономических конфликтов, что в совокупности с высокой степенью коррумпированности политических режимов создает благодатную почву роста популярности радикальных группировок; проблемы криминального характера – наркоторговля (через республики Центральной Азии в Европу транспортируется порядка 30 % афганского героина), торговля людьми и оружием, рост организованной преступности. В силу обозначенных факторов с начала XXI в. ЕС формирует новую политическую стратегию в отношении региона.

Следует отметить, что ЕС пытается проникнуть в регион в тот момент, когда там уже сложилась определенная конфигурация отношений в рамках двух региональных союзов, направленных на обеспечение безопасности в Центральной Азии. Первая – это Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), объединившая в 2001 г. в своих рядах наряду с РФ и Китаем четыре республики ЦА – Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан, а вторая – Организация договора коллективной безопасности (ОДКБ), в которую наряду с РФ, Арменией и Беларусью входят три республики Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. В результате российское влияние в регионе является доминирующим, частично конкурируя с возрастанием китайского фактора.

В отношении центральноазиатских республик на заседании Европейского совета 21–22 июля 2007 г. была принята Стратегия усиленного партнерства на период 2007–13 гг., в которой обозначены приоритетные направления сотрудничества с государствами региона, подкрепленные регулярным политическим диалогом на уровне министров. На основе данной стратегии также была разработана «Региональная Стратегия содействия Центральной Азии на период 2007–2013 гг.», в которой определены ключевые сферы сотрудничества, сгруппированные в рамках трех приоритетов (механизм аналогичный «Восточному партнерству»). Первый приоритет касается региональной кооперации и политики добрососедства и включает следующие направления сотрудничества: окружающая среда; управление границами и миграция, борьба с международной преступностью; образование, наука и контакты между людьми. Второй приоритет касается проблем бедности и повышения уровня жизни. Третий посвящен вопросам надлежащего управления и экономических реформ. В рамках данных приоритетов выделено семь основных направлений сотрудничества между ЕС и государствами региона: 1) права человека, верховенство права, надлежащее управление и демократизация; 2) экономическое развитие; 3) образование; 4) развитие энергетических и транспортных сетей; 5) экология и проблемы водоснабжения; 6) борьба с общими угрозами; 7) межкультурный диалог [3].

Объемы финансирования приоритетов отличаются – наибольшее количество средств предусмотрено для борьбы с бедностью (порядка 40–45 % общего бюджета); на развитие межгосударственного сотрудничества при решении наиболее актуальных проблем региона запланировано выделение 30–35 % бюджета, а на политические и экономические реформы – оставшиеся 20–25 % [3]. Подобная структура финансирования свидетельствует не только о важности обозначенных проблем для региона, но и о возможностях Евросоюза в реализации данных направлений. Значительно меньший объем средств для реализации третьего приоритета показывает некую осторожность ЕС в процессе продвижения демократии в регионе, что в итоге трансформируется лишь в готовность Союза «делиться опытом и знаниями с целью содействия политической стабильности и процветанию региона» [3].

С учетом вышеназванных приоритетов взаимодействия стратегия ориентирована на использование двух подходов при реализации – двустороннего сотрудничества в вопросах энергетики, экономического развития, защиты прав человека и образовательных проектах, и регионального – в решении проблем безопасности, связанных с незаконной миграцией, организованной преступностью, торговлей оружием, наркотиками, людьми и пр. При этом приоритетным является развитие двустороннего сотрудничества между ЕС (или его отдельными членами) и государствами Центральной Азии – на эти проекты выделяется не менее 70 % бюджета программ помощи. Региональное сотрудничество в сфере безопасности рассчитано на активное взаимодействие ЕС с региональными организациями – ШОС, ОДКБ [4].

Знаковым элементом стратегии выступает использование принципа координации отдельного направления сотрудничества с регионом в целом или с отдельным государством страной-членом Европейского Союза. В частности, в Центральной Азии координаторами программ по обеспечению верховенства права выступают Франция и Германия, вопросы экологии и водоснабжения курирует Италия совместно с Еврокомиссией, Латвия отвечает за взаимодействие ЕС с Узбекистаном, а Польша – с Туркменистаном (это обусловлено тем, что в Узбекистане представительство ЕС было открыто только в 2011 г., в Туркменистане его до сих пор нет).

Финансовой основой реализации стратегии становится Инструмент развития и партнерства (ИРП), пришедший в 2006 г. на смену ТАСИС. В рамках финансовой перспективы ЕС на 2007–2013 гг. общий бюджет программ сотрудничества со странами Центральной Азии составил порядка 675 млн евро, разделённых на два этапа в рамках индикативной программы 2007–10 гг. (финансирование в размере 354 млн евро) и 2011–13 гг. (финансирование 321 млн евро), при этом, как мы уже отмечали, две трети средств выделяется на двустороннее сотрудничество [5].

В 2010 г. в отчете Совета ЕС и Европейской Комиссии были подведены первые итоги реализации Стратегии в Центральной Азии, которые оказались довольно неутешительными: серьезного прогресса не было зафиксировано ни по одному из направлений взаимодействия. Более-менее результативным было названо сотрудничество в сфере образования и решения экологических проблем, частично – в сфере верховенства права. Однако с наибольшими трудностями европейцы сталкиваются в вопросах развития демократии, опорой которой выступает гражданское общество. Проекты, направленные на развитие и поддержку гражданских инициатив через формирование неправительственных организаций, оказались малорезультативными. Права человека продолжают нарушаться, о чем свидетельствуют события 6–8 апреля в Кыргызстане, 16 декабря 2011 г. в Жаонзене (Казахстан) и др.

С целью демократизации экономики центральноазиатских государств ЕС выделяет средства на развитие и поддержку малого и среднего бизнеса в государствах региона. Однако 5,7 млн евро, выделенные с 2008 по 2010 г., позволили реализовать всего 11 проектов, что ничтожно мало для данного региона [6].

Энергетическое сотрудничество также оказалось нерезультативным – кооперация в рамках программы ИНОГЕЙТ по сближению энергетических рынков и привлечению

инвестиций в энергетический сектор, несмотря на подписание «дорожной карты» в Астане в 2006 г., так и не получила широкой поддержки в регионе, что обусловлено как наличием ряда внутренних факторов, так и противодействием РФ. В результате реализация масштабного проекта по строительству газопровода «Набукко» для транспортировки туркменского газа в Европу до сих пор не начата.

Сотрудничество в транспортной сфере осуществляется в рамках программы ТРАСЕКА, которая предусматривает развитие потенциала Каспийского моря (в обход традиционных сегодня для стран региона транспортных маршрутов через территорию РФ) посредством модернизации каспийских портов Актау и Туркменбаши.

Урегулирование проблемы водоснабжения связано с наличием межгосударственных противоречий в этой сфере. На конференции Европейский Союз – Центральная Азия, проходившей в ноябре 2009 г. в Риме, была принята «Платформа по вопросам окружающей среды и водного сотрудничества», которая призвана была стать основой для взаимодействия центральноазиатских государств в данном направлении.

В сфере обеспечения безопасности ЕС реализовывает две программы – Программу по управлению границами в Центральной Азии (ВОМСА) с бюджетом в 36 млн евро на период с 2003 по 2014 гг. и Программу по борьбе с наркотиками (CADAP) с общим бюджетом в 45 млн евро. Важным событием для региона стало создание Центральноазиатского регионального информационного и координационного центра по борьбе с незаконным оборотом наркотических и психотропных средств, сформированного при непосредственном участии нескольких государств-членов ЕС.

Выводы. Политика Евросоюза в отношении центральноазиатских государств на рубеже веков проходит две стадии, характерные для политики ЕС на постсоветском пространстве, – от технической помощи, оформления нормативно-правовой и инструментальной базы через СПС до формирования стратегии, которая предусматривает развитие сотрудничества по нескольким направлениям с учетом наиболее актуальных проблем для региона и интересов ЕС.

При реализации программ сотрудничества акцент делается на двусторонних связях, что характерно в целом для политики ЕС в отношении постсоветских стран. Подобный формат обусловлен как наличием межгосударственных проблем в регионе, затрудняющих региональную интеграцию в рамках предлагаемых ЕС программ, так и противодействием России, которая рассматривает постсоветское пространство как сферу своего влияния. Наиболее активно РФ противодействует энергетическим проектам ЕС.

Несмотря на исходящие из региона угрозы для ЕС, политика противодействия им со стороны Евросоюза носит ограниченный характер, что обусловлено наличием определённой модели безопасности, сложившейся при непосредственном участии России и частично Китая.

Таким образом, на рубеже веков под влиянием внешних факторов происходит активизация политики ЕС в отношении государств Центральной Азии, однако продвижение Евросоюза в данном направлении столкнулось с целым рядом трудностей как внутривосточного (специфика местных политических режимов), так и внешнеполитического характера – сложности в отношениях между государствами региона, влияние РФ. Преодоление этих трудностей, по мнению европейцев, возможно только в рамках расширения политического диалога между Евросоюзом и центральноазиатскими государствами.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

1. По данным World Factbook [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region\\_cas.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_cas.html)
2. The European Commission's Tacis Programme. 1991 – 2006: A Success Story [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

- [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual\\_programmes/tacis\\_success\\_story\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf)
3. European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :  
[http://eeas.europa.eu/central\\_asia/rsp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf)
  4. The EU and Central Asia : Strategy for a new Partnership [Электронный ресурс]. – Режим доступа :  
[http://eeas.europa.eu/central\\_asia/docs/2010\\_strategy\\_eu\\_centralasia\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_en.pdf)
  5. Regional cooperation in Central Asia [Электронный ресурс]. – Режим доступа :  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/index_en.htm)
  6. Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Strategy for Central Asia [Электронный ресурс]. – Режим доступа :  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11402.en10.pdf#page=2>