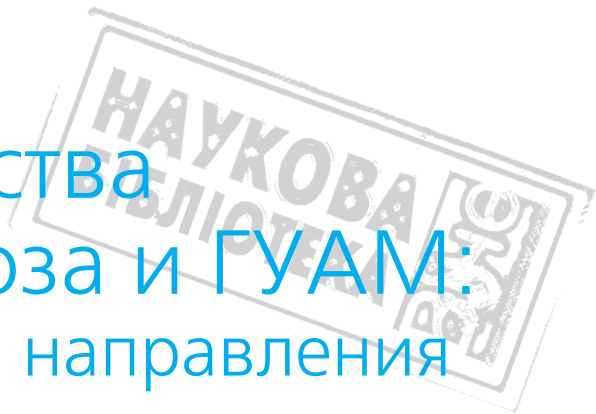


Развитие партнерства Европейского Союза и ГУАМ: основные тенденции и направления



14



Ильхам Сахиб оглы РЗАЕВ,
аспирант кафедры политологии
Межрегиональной академии
управления персоналом

Развиваясь в разных регионах мира и охватывая различные сферы сотрудничества государств, интеграционные процессы стали характерной чертой современных международных отношений. Поэтому взаимодействие международных организаций, особенно тех из них, которые возникли на постсоветском пространстве, привлекает особое внимание. В частности, развитию сотрудничества Организации за демократию и экономическое развитие Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы (ГУАМ) с такой уникальной международной организацией, как Европейский Союз (ЕС), прежде всего, способствовало то, что ЕС является фундаментом общеевропейского дома, отличающегося от других международных организаций глобальностью поставленных задач и комплексным подходом к их разрешению. Расширение Европейского Союза еще более актуализировало исследование особенностей взаимоотношений ГУАМ–ЕС, выявление возможных предпосылок для широкомасштабного сотрудничества и поиска новых форм взаимодействия.

Проблематика условий международной интеграции постсоветских стран и соотношения глобализации с тенденциями создания региональных организаций нашла отображение в работах А. Богатурова, О. Белоруса, В. Будкина, И. Бураковского, В. Виноградова, А. Язьковой, Ю. Пахомова и др. Так, в книге «Системная история международных отношений» под редакцией А. Богатурова рассматриваются вопросы взаимоотношений в региональных подсистемах международных отношений в Европе. Отдельные общие аспекты международно-правовых принципов сотрудничества ГУАМ и ЕС исследованы в трудах М. Буроменского, В. Василенко, Л. Тимченко. Однако особое место в массиве исследований развития сотрудничества ЕС–ГУАМ занимают разработки российских экспертов – В. Муханова, А. Суздальцева, П. Каныгина, Р. Мухаметова, рассматривающих его в антироссийском контексте, в качестве коллективного противоядия России.

Тенденции развития партнерских отношений ЕС–ГУАМ привлекают внимание и зарубежных исследователей. Например, в своей статье «ЕС–ГУАМ: вовлеченность или отчужденность?» Н. Норлинг и Н. Нилссон заявляют, что у этих организаций есть возможность плодотворно сотрудничать лишь в немногих сферах, скажем, в энергетической. Ученые О. Белорус, В. Хоманец, Л. Бакаева, И. Черкасский занимались изучением экономических отношений стран-членов ГУАМ и Евросоюза, механизмов их влияния на параметры национальных экономик.

В то же время отсутствие комплексных исследований и анализа таких важных вопросов, как современное состояние, проблемы и перспективы партнерства ГУАМ и ЕС, наличие спорных мнений относительно тенденций их сотрудничества диктуют необходимость более глубокого и детального его изучения. Конечно же, начать не-

обходимо с определения основных характеристик этих объединений.

ГУАМ – региональная организация, созданная в 1997 году по инициативе и при участии Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы с целью сотрудничества по вопросам экономики, торговли, транспорта, безопасности и других сфер. В мае 2006 года на первом саммите глав государств ГУАМ было объявлено о ее реорганизации в международную Организацию демократического и экономического развития – ГУАМ. Она сразу же задекларировала стратегический путь развития стран-членов – постепенная и точно выверенная интеграция в европейское экономическое и правовое пространство.

Но, кроме этого, создание ГУАМ также обусловило необходимость участия организации в международном разделении труда и интеграционных объединениях разной направленности. Так, по завершении второго саммита организации, прошедшего в июне 2007 года в Баку, главы государств-членов ГУАМ подписали Бакинскую декларацию, в которой, в частности, подчеркнули важность развития взаимовыгодных контактов ГУАМ и Евросоюза.

Основной стратегической задачей организации является мобилизация потенциала стран-членов с целью укрепления стабильности и усиления интеграции в регионе ГУАМ. Среди долговременных целей – развитие совместного транспортного и энергетического потенциала государств-членов, создание благоприятных условий для реформирования и развития их экономик, повышение привлекательности пространства ГУАМ для внешних партнеров.

Европейский Союз является международным объединением государств Европы, подписавших Договор о

Европейском Союзе – на сегодняшний день уникальном образовании, которое сочетает в себе свойства и междуна-родной организации, и государства, хотя ЕС нельзя считать ни тем, ни другим. Однако, хотя Евросоюз и не относится к субъектам международного публичного права, он является заметной величиной в системе гло-бальных международных отношений; в рамках сообще-ства создана система внешнеполитических консульта-ций и согласований, придающая ему характер самостоя-тельно действующего актора на международной арене.

Коренные изменения в системе международных от-ношений начала 1990-х годов открыли качественно но-вые направления для деятельности Европейского Союза: в частности, это касалось проведения более активной региональной политики за пределами континента, что документально зафиксировал Маастрихтский договор 1993 года. Страны-члены ЕС взяли на себя обязательства по осуществлению совместной политики безопасности, которая, учитывая опыт европейского политического сотрудничества, подразумевала согласование внешне-политических действий на основе консенсуса. Именно поэтому в своей деятельности ЕС опирается одновре-менно и на правительства стран-членов, и на собствен-ную крепкую организационную структуру.

Переход к качественно новому этапу отношений с Организацией демократического и экономического раз-вития – ГУАМ Европейский Союз начал практически од-новременно с приемом в свои ряды десяти новых членов в мае 2004 года. Речь идет о выстраивании взаимных связей по широкому кругу вопросов в политике, эконо-мике, гуманитарной сфере в формате «добрососедства» или «европейского соседства».

Конструкция «Расширенная Европа – страны-сосе-ди» существенно дополнила и видоизменила сложившу-юся в 1990-е годы модель отношений между ЕС и постсо-ветскими странами, оформленную двусторонними сог-лашениями о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Су-ществующий формат соседства предполагает особый характер отношений между Евросоюзом и ГУАМ-орга-низацией, не просто состоящей из стран-соседей ЕС, но и обладающей легитимностью консолидированного субъекта международного общения в глазах других участников мировой политики (в частности, Евросоюза).

На концептуальном уровне политику Европейского Союза в рамках партнерства с ГУАМ можно рассмат-ривать с позиции «монолитности» внешнеполитического курса ЕС как единого наднационального образования, либо, что можно считать достаточно адекватным, как со-вокупность внешнеполитических векторов отдельных стран-членов. Юридическая база отношений ЕС–ГУАМ была заложена 31 декабря 1991 года, когда стра-ны-участники Европейского Союза в совместном заяв-лении признали новые независимые государства, воз-никшие на территории бывшего СССР. Однако в полити-ческое измерение отношения ЕС и ГУАМ перешли толь-ко после подписания главами государств и правительств стран-членов Евросоюза Декларации о готовности со-действовать процессу демократизации в бывшем СССР. Партнеры выбрали политику выдвижения серии иници-атив, объединяющих в себе мотивы как политического, так и экономического характера.

В экономическом блоке партнерства ЕС и ГУАМ на первый план выходит энергетическое сотрудничество, в основу которого положена идея обеспечения энергети-ческой безопасности Европы, ведь именно страны ГУАМ могут сыграть важную роль в налаживании безопасного и бесперебойного снабжения Европейского континента энергоносителями из региона Каспийского моря либо через Черное море, либо в обход него.

Вместе с тем целью сотрудничества ЕС и Организа-ции демократического и экономического развития – ГУ-АМ в Черноморском регионе является трансформация входящих в него государств для формата расширенной Европы. Такой подход даст возможность объединенной Европе успешнее справляться с проблемами в зоне Чер-ного моря: например, с диверсификацией путей снаб-

жения энергоресурсами для получения удобного досту-па к месторождениям Каспия и Центральной Азии. В об-щих чертах это соответствует и экономическим интере-сам стран ГУАМ, которые более всего сконцентрирова-ны на вопросах транспортировки прикаспийских энерго-носителей и прокладки новых транзитных маршру-тов через Кавказский регион. ГУАМ может играть боль-шую роль в энергетическом сотрудничестве с Европой, в частности в диверсификации поставок энергоресурсов и открытии энергетических коридоров. Например, соглас-но проекту «Набукко» основные магистрали транспорт-ровки энергетических ресурсов из акватории Каспия в страны ЕС располагаются на территории стран-членов ГУАМ, что вызывает повышенный интерес у представи-телей Европейского Союза. Свидетельством этому явля-ется статистика, согласно которой на энергетические проекты с государствами ГУАМ выделяются самые круп-ные бюджетные гранты ЕС, они также кредитуются Евро-пейским банком реконструкции и развития (ЕБРР). Ска-жем, в Украине в 2006 году работал международный консорциум компаний *CESI* (Италия), *TERN* (Италия), *Transtebel* (Бельгия), *Sweco* (Швеция) по проекту техни-ческой помощи ЕС (*TACIS*) в постепенном присоедине-нии Украины к трансевропейским электроэнергетичес-ким сетям. Финансирование годовой программы соста-вило 3 млн. евро.

Кстати, перспектива интеграции энергетической сис-темы Молдовы в объединенную систему Евросоюза тоже вполне вероятна. Молдова уже добилась поддержки ЕС в реализации ряда проектов по строительству высоко-вольтных линий электропередач (ЛЭП), связывающих республику с Румынией и Украиной. Расширение про-пускной способности существующих в Молдове ЛЭП и строительство новых позволит транспортировать укра-инскую электроэнергию в Европу, предположительно – на Балканы.

В партнерстве ГУАМ–ЕС также задействован меха-низм трансформации и адаптации систем государствен-ного управления стран-соседей к требованиям Евросо-юза – *Twinning*. Первой страной-реципиентом техниче-ской помощи для этого механизма адаптации стала Укра-ина. ЕС выделил ей по линии *Twinning 2*, 1 млн. евро для осуществления двух первоочередных проектов: 1,1 млн. евро – на проект гармонизации нормативных государ-ственных актов в сфере электроэнергетики и еще 1 млн. евро – на гармонизацию документации и государствен-ных стандартов в сфере обеспечения безопасности гражданской авиации в соответствии с критериями ЕС, сроком соответственно на 25 и 18 месяцев.

Следует отметить, что Евросоюз и ГУАМ все чаще пы-таются координировать свои действия, обсуждая возни-кающие проблемы на энергетических саммитах ГУАМ. В частности, на прошедшем в Киеве в мае 2008 года энер-гетическом саммите организации (при участии Укра-ины, Грузии, Азербайджана, стран Балтии, Польши и представителей руководящих органов ЕС) была принята Киевская Декларация о принципах глобальной энерге-тической безопасности. Там же были сделаны совмест-ные заявления о сотрудничестве ЕС и восточных соседей в таких проектах, как Евроазиатский нефтетранспортный коридор и Каспийско-Черноморско-Балтийское энер-готранзитное пространство, что свидетельствует об обо-юдной заинтересованности организаций в их выпол-нении.

Важнейший компонент взаимодействия ЕС и ГУАМ – постепенное увеличение финансовой помощи со сторо-ны Евросоюза. Так, в июне 2007 года ЕС выделил своим восточным соседям специальный финансовый грант на сумму свыше 1,2 млрд. долларов США (915 млн. евро). Это – признак того, что главным партнером в политике соседства ЕС избрал именно страны ГУАМ. В течение 2008–2010 годов Украина получила 494 млн. евро из об-щей суммы гранта, Молдавия – 209, Грузия – 120 и Азер-байджан – 95. Основные средства были направлены на проекты, относящиеся к энергетике и развитию трансп-ортной инфраструктуры транзитного значения.



Известно, что ЕС намерен отдельно финансировать все инициативы, касающиеся нефтегазопроводов. Речь идет о трубопроводах, которые, соединяя Центральную Азию с Европой, могут пройти по территории стран-членов ГУАМ. То, что большая часть «поощрительной премии» ЕС досталась именно Украине и Молдове, объясняется, наверное, их географическим положением: обе страны являются ближайшими соседями Евросоюза. При этом следует отметить наличие еще одного важного момента: ЕС заинтересован в подключении Украины к энергетическим проектам Европы.

Важным направлением взаимодействия организации является также обеспечение безопасности и стабильности в регионе. Однако реализация масштабных проектов в этой сфере требует формирования субрегиональных структур безопасности, способных образовать общую платформу для сотрудничества с максимальным учетом интересов всех государств региона, что пока не реально.

Существуют прогнозы, согласно которым дальнейшее экономическое сближение ГУАМ с ЕС будет проходить по сценарию «Вышеградской группы», то есть по примеру стран Центрально-Восточной Европы (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия). В то же время очевидно, что Европейский Союз до сих пор не выработал унифицированного механизма принятия внешнеполитических решений, потому в политике организации заметен яркий контраст между способностью наметить широкие стратегические направления и способностью добиваться результатов в конкретных сферах. Поскольку в выработке решений участвуют сразу несколько ассоциированных с ЕС надгосударственных органов (Европейский Совет, Европейская Комиссия и Совет министров ЕС), имеющих различные подходы к разрешению тех или иных проблем мировой политики, говорить о четкой внешнеполитической линии Евросоюза за пределами континента не приходится, что безусловно отрицательно влияет и на динамику сотрудничества ЕС-ГУАМ.

Анализируя тенденции развития такого сотрудничества, нельзя обойти тему инициативы «Восточное партнерство». Декларируемая цель «Восточного партнерства» – вовлечение стран в экономическую, политическую и стратегическую сферы влияния ЕС, то есть, по сути, речь идет о включении шести стран постсоветского пространства в интеграционный проект низкой интенсивности под эгидой Евросоюза. Задача ЕС в рамках «Восточного партнерства» состоит в укреплении стабильности, эффективного управления и экономического развития стран к Востоку от Союза, которые имеют стратегическую важность для организации. Шести странам постсоветского пространства обещаны режимы свободной торговли, экономическая помощь, регулярные консультации в области обороны и безопасности.

Создавая новую основу для отношений между Евросоюзом и странами-участницами плана «Восточного партнерства» (Украиной, Молдовой, Грузией, Азербайджаном, Арменией и Беларусью), эта инициатива также предполагает прагматичное сотрудничество равноправных партнеров как в сфере торговли и энергетической безопасности, так и в сфере укрепления прав человека.

Некоторые аналитики считают, что основанная в 2009 году инициатива «Восточное партнерство», являющаяся новым форматом сотрудничества ЕС с восточными соседями и объединяющая всех участников ГУАМ (а также Армению и Беларусь) в направлении евроинтеграции, становится реальным конкурентом ГУАМ, ведь она не только касается всего Восточноевропейского региона, но и подкреплена значительными финансовыми ресурсами.

Однако именно эта инициатива могла бы послужить активизирующим фактором в развитии сотрудничества Евросоюза и ГУАМ, поскольку сближение этих организаций ставит перед собой задачу подключения стран-членов ГУАМ к системе европейской интеграции, используя новые формы взаимодействия. Это сотрудничество

должно двигаться в направлении стабильности и внутренних трансформаций, не рассматриваясь как направленное против кого-то.

В этой связи следует отметить, что организационные формы внешней политики ЕС все еще находятся в фазе становления. Кроме того, интенсивное развитие самой внешней политики Евросоюза сопровождается апробацией различных инструментов: регулярно выдвигаются новые инициативы, некоторые из них сразу же отбрасываются, другие существенно модифицируются с течением времени.

Сотрудничество Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ и Европейского Союза основывается, с одной стороны, на важнейшем внешнеполитическом приоритете каждого из четырех государств-членов ГУАМ – интеграции в Европейский Союз, а также на европейской политике добрососедства, с другой.

Уставные цели и задачи ГУАМ полностью совпадают с целями и задачами, формулируемыми ЕС для себя в регионе, – создание цивилизованного пространства для сотрудничества, основанного на европейских ценностях, стандартах и практике взаимоотношений. В этом смысле Евросоюз – естественный и перспективный партнер ГУАМ, которая, в свою очередь, из-за высокого уровня интегрирования интересов стран-членов, является одной из действенных региональных институций. Следует подчеркнуть и способность ГУАМ выступать в качестве консолидированного субъекта международного общения, обладающего легитимностью в глазах других участников мировой политики, в частности, Евросоюза.

Ценность экономических и политических отношений с различными международными партнерами определяется, главным образом, тем, какой ресурс из этих связей можно извлечь для своего развития. Партнерство ЕС и ГУАМ, с нашей точки зрения, является взаимовыгодным, так как полностью соответствует концепции стратегии добрососедства и способствует обеспечению стабильности, безопасности Европейского континента.

Анализ развития и тенденций партнерства Европейского Союза и Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ позволяет предложить следующее:

- центральное место в экономическом сотрудничестве ГУАМ–ЕС должны занять транзитные энергетические проекты: Центральная Азия – Южный Кавказ – Европа, а также Центральная Азия – Южный Кавказ – Украина – Молдова – Европа;

- возможности проекта «Восточное партнерство» нужно использовать в контексте укрепления партнерства ЕС–ГУАМ, в частности, предложив Евросоюзу институциональную структуру сотрудничества со странами ГУАМ для реализации задач и целей Евросоюза в регионе;

- необходимо институализировать отношения ГУАМ с Евросоюзом, а не ограничиваться диалогом, пусть и плодотворным, с рядом стран, являющихся членами Европейского Союза.

Джерела

1. Глинкина С., Косикова Л. Европейская политика соседства в странах СНГ // <http://analytic-smz.ru/?p=309>
2. Лотов С. А. От государств Европы к государству Европа: основные идеи и решения Лиссабонского договора для объединённой Европы / Международное право и международные организации. – 2010. – № 2.
3. Дергачев В. А. Международные экономические отношения. Учебн. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 368 с.
4. Загашвили В. Развивающиеся страны во внешнеэкономических приоритетах России / Международные процессы. – 2009. – Том 7. – № 1 (19). – Январь–апрель.