

О ВКЛАДЕ КАЗАХСТАНА В СОЗДАНИЕ СТРАТЕГИИ НОВОГО ПАРТНЕРСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА СО СТРАНАМИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ НА 2007–2013 гг.

Рассматривается вклад Республики Казахстан в разработку Стратегии ЕС по отношению к странам Центральной Азии, принятой в ходе председательства Германии в Евросоюзе в 2007 г. Несмотря на то что Стратегия является внутренним документом ЕС, в ней учтены пожелания и рекомендации представителей стран Центральной Азии, и прежде всего Казахстана. ЕС высказал готовность содействовать вступлению стран региона в ВТО, модернизации экономики, оказать странам ЦА содействие в борьбе с наркотрафиком, в решении проблем миграции, урегулировании приграничных проблем и т.д.

Ключевые слова: Казахстан; Европейский Союз; Стратегия нового партнерства.

Первые шаги Европейского Союза (ЕС) по определению стратегии сотрудничества со странами Центральной Азии (ЦА) предпринимались с середины 1990-х гг. после подписания Маастрихтского договора 1993 г., который зафиксировал качественно новые параметры в политике ЕС, а именно проведение более активной региональной политики за пределами Европы [1. С. 299]. 10 октября 1995 г. Комиссия Европейского сообщества опубликовала коммюнике «Об отношениях с новыми независимыми государствами Центральной Азии». Речь шла о геополитических и экономических интересах ЕС в регионе, достижении целей ЕС через развитие демократических институтов в ЦА, уменьшение конфликтного потенциала и осуществление экономических реформ в регионе; о стремлении ЕС укрепить свою экономическую безопасность, усилив свои позиции в принятии решений в области энергетики и добычи минеральных ресурсов в Центральной Азии [2]. Подчеркивалась необходимость индивидуального подхода к странам региона. Казахские специалисты полагали, что это могло быть основой для развернутой стратегии Евросоюза [3].

После событий 11 сентября 2001 г. интерес ЕС к региону оживился. В октябре 2002 г. принимается «Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии на 2002–2006 годы». В ней отмечалась важность обеспечения безопасности и предотвращения конфликтов, устранения источников политической и социальной нестабильности, улучшения инвестиционного климата в странах Центральной Азии (программы ТАСИС и ТЕМПУС) [4]. Документ был направлен на создание добрососедских отношений и сотрудничество между странами ЦА, используя прагматичный формат «изменяемой геометрии» там, где у ЕС есть стратегические интересы. Имелось в виду создание транспортных и энергетических сетей, устойчивое использование природных ресурсов, внедрение международных экологических, юридических и внутривластных стандартов [5. С. 12].

С принятием в 2004 г. в ЕС 10 стран Центральной и Восточной Европы руководство Евросоюза получило возможность уделять более пристальное внимание Центральной Азии. В 2005 г. встал вопрос о необходимости разработки новой Стратегии, охватывающей длительный период. Не исключено, что ЕС хотел дать ответ появившемуся в августе 2005 г. проекту США «Большая Центральная Азия». Центрально-азиатские аналитики связывали «проснувшийся» стратегический интерес ЕС к региону с осложнениями с поставками российского газа в Европу в начале 2006 г. из-за про-

блем с украинским транзитом [6. С. 56]. По всей видимости, необходимость новой Стратегии объяснялось тем, что в 2006 г. подводились итоги десятилетнего взаимодействия ЕС со странами Центральной Азии в рамках соглашений о партнерстве и сотрудничестве, которые были подписаны с Казахстаном и Киргизией в 1995 г., с Узбекистаном – в 1996 г. и Туркменистаном – в 1997 г. Евросоюз проявлял интерес к взаимодействию со странами Центральной Азии не только в области безопасности [7].

В феврале 2006 г. европейская сторона подготовила предложения к проекту новой Стратегии на 2007–2013 гг. Поскольку в документе затрагивалась в основном область торгово-экономического сотрудничества (торговля, инвестиции, энергетика, транспорт и т.д.), председательствовавшая в тот период в ЕС Германия обратилась к Казахстану с просьбой изложить свое видение. Вопрос о новой Стратегии обсуждался министром иностранных дел РК К. Токаевым с германским коллегой Ф.-В. Штайнмайером, статс-министром МИД Г. Эрлером и бывшим канцлером Г. Шредером в ходе визита главы казахстанского внешнеполитического ведомства в Берлин 18–19 мая 2006 г. Была достигнута договоренность, что Астана внесет предложения по Стратегии. ФРГ была тем государством в Западной Европе, которое наилучшим образом понимало проблемы Центральной Азии [8].

Активная роль Берлина в создании новой Стратегии объяснялась многими факторами. В 2000 г. ведущий немецкий институт в области внешней политики – Германское общество внешней политики – разработал для своего правительства концепцию так называемого Стабилизационного пакта для Каспийского моря. Он состоял из трех элементов:

- 1) создание сети транспортных коммуникаций по линии Восток – Запад как противовеса существующим двести лет путям Север – Юг;
- 2) укрепление демократии и рыночной экономики в новых независимых государствах региона;
- 3) переход от геополитики к экономической конкуренции [9. С. 76].

В марте 2002 г. правительство ФРГ подготовило концепцию в отношении региона. В ней были определены приоритеты по содействию межрегиональному сотрудничеству, поддержке суверенитетов стран ЦА, предотвращению конфликтов, борьбе с терроризмом и организованной преступностью, укреплению демократических структур и структур правового государства, поддержке экономических реформ и борьбы с бедностью, содействию природоохранным мероприятиям.

Ранее, в мае 2001 г., в германском внешнеполитическом ведомстве (накануне визита министра иностранных дел Й. Фишера в ЦА) был опубликован меморандум руководителя Департамента планирования А. Шмиллена с изложением германского видения европейских интересов в регионе. По мнению А. Шмиллена, Брюссель и Берлин должны были внести вклад в укрепление государств ЦА, поддержку региональной кооперации, обеспечение доступа к мировым рынкам и помощь в решении гуманитарных, социальных и экологических проблем. Это требовало непосредственного политического вовлечения Европы в региональную политику. ЕС должен был участвовать в строительстве нефтегазовой промышленности и инфраструктуры в регионе, многовариантной системы трубопроводов с участием российской стороны [10].

В ходе работы над предложениями новой Стратегии казахстанская сторона рассматривала широкий комплекс вопросов, многие из которых заслуживают упоминания. Это участие ЕС в программах, способствующих повышению конкурентоспособности и диверсификации экономик стран ЦА, увеличению экспортного потенциала. Важными представлялись отмена дискриминационных инструментов торгового режима ЕС, реализация инициатив по гармонизации законодательств стран региона в соответствующих сферах для облегчения торгового обмена с ЕС, введение мер регулирования экспорта для облегчения коммерческого присутствия стран ЦА в ЕС, содействие завершению переговоров по вступлению во Всемирную таможенную организацию (ВТО).

Актуальным виделось создание благоприятных условий для развития высокотехнологических и наукоемких технологий в ЦА, участие стран региона в инновационных программах ЕС, поддержка высокотехнологического экспорта Евросоюза в государствах ЦА. Предполагалось привлечь европейский капитал в ключевые проекты и кластеры таких отраслей, как сельское хозяйство, транспорт и логистика, строительство, металлургия, туризм, нефтяное и газовое машиностроение, пищевая, химическая и текстильная промышленность, а также участие европейских структур в создании специальных экономических зон и технопарков.

Одним из приоритетов было развитие транспортно-го потенциала стран ЦА и их интеграция в Трансевропейскую сеть автомобильных дорог. Важным направлением могло бы стать взаимодействие в развитии малого и среднего бизнеса. Речь также шла об адаптации законодательств стран региона к законодательству ЕС, европейским стандартам технического, фитосанитарного, экологического регулирования, защите прав потребителей, совершенствовании систем стандартизации и сертификации товаров. Обсуждались перспективы сотрудничества в решении проблем экологии, управления водными ресурсами, в том числе путем создания Международного водно-энергетического консорциума. Целесообразным было бы взаимодействие европейских структур и региональных организаций, членами которых являются страны ЦА, рассмотрение возможности сотрудничества в трехстороннем формате с участием таких государств, как Россия и Турция, а также учет приоритетов, действующих программ и

планов региональных интеграционных структур, в состав которых входят центрально-азиатские страны. Перспективным виделась реализация совместных проектов в сфере укрепления безопасности, борьбы с международным терроризмом и экстремизмом, наркобизнесом и транснациональной преступностью. Необходимым представлялось взаимодействие в развитии межэтнического, межконфессионального и межрелигиозного диалога в Евразии с учетом казахстанского опыта поддержания межнационального согласия, толерантности, а также деятельность уникального инструмента удовлетворения духовных, культурных и языковых традиций – Ассамблеи народов Казахстана.

В июне 2006 г. казахстанские предложения были переданы в Берлин. Они затрагивали сферы региональной интеграции, экономического развития, демократизации, энергетики и безопасности, поскольку указанные области имели важное значение для социально-экономического и политического развития центрально-азиатских стран. В частности, подчеркивались важность и своевременность подготовки Стратегии для обеспечения стабильности не только в регионе, но и на евразийском пространстве. Отмечалось, что действующая европейская политика направлена на закрепление позиций ЕС в ЦА, поскольку Евросоюз имеет в регионе существенные геополитические и экономические интересы, наряду с Россией, Китаем и США. Учитывая, что перед центрально-азиатскими странами стояли нерешенные задачи в построении институтов рыночной экономики и диверсификации экономических систем, предлагалось учесть различные потребности государств региона с акцентом на содействии в повышении эффективности управления экономикой и развитии частного сектора, расширении человеческого потенциала, эффективности государственного управления, улучшении инвестиционного климата, привлечении новых технологий, создании высокотехнологических и экспортоориентированных производств.

Следовало зафиксировать значение России, Китая, США и других стран для интеграции государств ЦА в более широкую сферу сотрудничества с ЕС, отразить возможность взаимодействия в трехстороннем формате ЕС – Россия – Центральная Азия. Целесообразным было дополнение регионального подхода, на чем акцентировал свое внимание ЕС, индивидуально-страновым, предполагающим поощрение государств, где наблюдался наибольший прогресс в экономических и политических преобразованиях. Рекомендовалось сохранить стратегию партнерства с опорой на регионального лидера, играющего роль «локомотива» экономического развития и демократизации в ЦА. Региональная интеграция виделась как цель, выбор средств достижения определялся реализуемыми проектами.

Учитывая интерес ЕС к Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и Совещанию по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), которые являются дополнительными механизмами поддержания мира и безопасности, создания инструментов доверия на евразийском континенте, казахстанская сторона инициировала вопрос о получении Евросоюзом статуса наблюдателя в указанных структурах. В экономическом блоке необходимо было определить приоритеты

взаимодействия для разработки дополнительных элементов и механизмов расширения сотрудничества в таких сферах, как сельское хозяйство, транспортно-логистические услуги, строительство, металлургия, туризм, нефтяное и газовое машиностроение, пищевая, химическая и текстильная промышленность, создание специальных экономических зон, технопарков и парков информационных технологий, развитие малого и среднего бизнеса, решение проблем использования водно-энергетических ресурсов, создание благоприятных условий для развития наукоемких и высокотехнологических секторов, увеличения негосударственных инвестиций в научно-техническую сферу.

Отмечалось, что наиболее сложным является развитие государственных и демократических институтов региона, так как это требовало учета исторического и культурного разнообразия государств ЦА. Подчеркивалось, что развитие демократии, институтов открытого гражданского общества, неправительственных организаций, законодательства по демократизации и усилению роли СМИ, обеспечение и защита прав человека, проведение конституционной и судебной реформ являются главными составляющими политики ЕС в странах ЦА. Реализация этих приоритетов виделась правильной в рамках наработанных форм сотрудничества (соглашения о партнерстве, соответствующие европейские программы), а также путем расширения формата взаимодействия, в том числе через получение странами региона особого статуса в Европейской политике соседства. Основным содержанием работы ЕС в области демократии должна была стать выработка практических рекомендаций странам ЦА с опорой на критически осмысленный европейский опыт. Перспективную работу в данной области предлагалось вести на основе востребованности в центрально-азиатских государствах идеи о постепенности процессов демократизации, непредсказуемости последствий резких изменений и признании контрпродуктивности любых форм давления.

Учитывая потребность ЕС в стабильных поставках энергоносителей, что необходимо для обеспечения энергетической безопасности и поиска альтернативных поставщиков, была подчеркнута важность выработки единой европейской энергетической политики в Центральной Азии. В казахстанских предложениях отмечалась необходимость развития энергетического диалога, сотрудничества по транспортным проектам ТРАСЕКА и ИНОГЕЙТ, а также в рамках многосторонней договоренности по транзиту энергоносителей в соответствии с Договором к Энергетической хартии.

Германская сторона позитивно отметила казахстанские предложения по Стратегии. В июне 2006 г. Астану с визитом посетил статс-министр иностранных дел Г. Эрлер для обсуждения ситуации в ЦА накануне председательства ФРГ в ЕС, а также согласования предложений по проекту Стратегии. Статс-министр подчеркнул, что Казахстан принимает активное участие в подготовке Стратегии. Германская сторона получила от МИД Казахстана документ, содержащий детальные разработки по данной концепции, которые очень полезны [11]. В ходе визита Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева в декабре 2006 г. в Брюссель Председатель Ев-

ропейской комиссии Ж.М. Баррозу также отметил вклад Казахстана в подготовку этого документа [12]. Несмотря на то что Стратегия являлась внутренним документом ЕС, ее разработчики в целом учли пожелания центрально-азиатских стран, высказанные в том числе на встрече глав внешнеполитических ведомств в Астане в рамках «Тройка Европейского Союза – страны Центральной Азии» 28 марта 2007 г.

Документ, получивший название «ЕС и Центральная Азия: Стратегия нового партнерства» [13. С. 9–30], был одобрен на саммите ЕС 22 июня 2007 г. в Брюсселе. Презентация Стратегии для государств региона состоялась 30 июня 2007 г. в Берлине на специальной встрече министров иностранных дел в формате «Тройка ЕС – страны Центральной Азии». Проведенный казахстанскими специалистами анализ основных положений Стратегии позволил выделить следующее. В документе подчеркивается, что ЕС определил в качестве стратегического интереса в ЦА именно стабильность и безопасность, что полностью совпадает с приоритетами стран региона. Заслуживает внимания широкий спектр инструментов, которые европейская сторона привлекает к реализации различных программ в ЦА. Это не только вышеупомянутые соглашения о партнерстве и сотрудничестве, проекты Европейской комиссии, ООН, ОБСЕ, НАТО, Венецианской комиссии, Совета Европы, ряда международных финансовых институтов (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк), но и новые формы диалога.

Важен также приоритет ЕС в вопросе содействия региональной кооперации, что созвучно с казахстанскими инициативами. В частности, нацеленность Стратегии на придание импульса интеграционным процессам в регионе, в том числе по созданию единого рынка в ЦА, регулированию проблем водоотделения, развитию региональной безопасности. Были учтены пожелания относительно готовности ЕС к конструктивному взаимодействию с существующими в ЦА региональными структурами (ЕврАзЭС, ШОС, Организация договора о коллективной безопасности, СВМДА). В документе нашли отражение приоритеты, по которым состоялся обмен мнениями в ходе многочисленных встреч, посвященных подготовке Стратегии. Данные приоритеты были дифференцированы и конкретизированы в рамках отдельно выделенных направлений и проектов. Например, ЕС высказал готовность содействовать вступлению стран региона в ВТО, дальнейшей модернизации экономических и финансовых институтов, развитию инфраструктуры, доступу к современным технологиям и выходу на европейские рынки. Одной из практических задач в области энергетики стала диверсификация нефтегазового импорта путем вовлечения каспийских энергетических ресурсов в европейскую энергетическую систему.

Разработчики Стратегии обратили внимание на готовность ЕС оказать странам ЦА содействие в борьбе с организованной преступностью, наркотрафиком, коррупцией, торговлей людьми, в решении проблем миграции, урегулировании приграничных проблем, включая границы с Афганистаном. Подчеркивалась важность учреждения регионального центра по борьбе с

наркотики в Алматы, налаживания его взаимодействия с Управлением ООН по борьбе с наркоманией и преступностью с привлечением потенциала ШОС.

Положения Стратегии подтверждали стремление Евросоюза к конструктивному диалогу со странами региона, цель которого – содействие безопасности, стабильности и процветания в Центральной Азии. Примечательно, что при реализации Стратегии учитывались специфические особенности и глубина реформ в отдельных странах региона. В качестве инструмента политического диалога были названы регулярные встречи министров иностранных дел в формате «Тройка ЕС – страны Центральной Азии», начало которым было положено в Астане, а также ежегодные совещания руководителей миссий ЕС в регионе. Для рассмотрения вопросов, связанных с практической реализацией Стратегии, была определена конкретная дата – саммит ЕС в июне 2008 г.

В целом в Стратегии было учтено большинство предложений стран Центральной Азии, в частности, из-

ложенные в документе, который был систематизирован казахстанским внешнеполитическим ведомством. В окончательном виде Стратегия стала представлять собой концепцию, в которой свое отражение нашли приоритеты сотрудничества Европейского Союза с государствами Центрально-Азиатского региона до конца 2013 г.

Появление Стратегии ЕС подтолкнуло Республику Казахстан к необходимости представить собственное видение перспектив сотрудничества с Европейским Союзом в приоритетных областях (технологическая, энергетическая и гуманитарная сферы, использование европейского опыта в развитии национальной институциональной базы) [14]. Через год после презентации Стратегии МИД Казахстана по поручению Президента Н.А. Назарбаева подготовил государственную программу «Путь в Европу» на 2009–2011 гг., которая вошла в число ключевых инициатив лидера Казахстана, успешно реализованных за последние годы [15].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Годы, которые изменили Центральную Азию* / рук. проекта: В.В. Наумкин, П. Линке; отв. ред. И.Д. Звягельская; ИВ РАН, ЦСПИ. М., 2009.
2. *Commission Communication. The EU's Relations with the Newly Independent States of Central Asia*. Bruxelles, 1995. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0206:FIN:EN:PDF>
3. *Байзакова К.И.* Политико-правовые основы сотрудничества Европейского Союза с государствами Центральной Азии. URL: <http://www.kisi.kz/img/docs/910.pdf>
4. *Уразов А.* Политика Европейского Союза в Центральной Азии. 8 августа 2006 года. URL: <http://www.apn.kz/publications/article5729.htm>
5. *Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia*. URL: http://www.eeas.europa.eu/central_asia/rsp/02_06_en.pdf
6. *Носов М.Г.* Евросоюз и Центральная Азия // Современная Европа. 2006. № 4(28). С. 10–21.
7. *Комилова Х.* Центральная Азия и Европейский Союз: новые реалии // Современная Европа. 2009. № 2.
8. *Омаров Н.* Зачем Европе Центральная Азия? Бывшие советские республики в свете новой стратегии сотрудничества с ЕС // Независимая газета. 2008. 30 июня.
9. *Интервью* министра иностранных дел РК К. Токаева: «В Германии лучше всего понимают проблемы Центральной Азии» русской редакции радиостанции «Немецкая волна» 21 мая 2006 года. URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2027711,00.html>
10. *Лаумулин М.* Стратегия Европейского Союза в Центральной Азии: основные этапы и цели // Казахстан в глобальных процессах. 2009. № 2 (20).
11. *Болгова И.* Европейская повестка дня: перспективы Центральной Азии. URL: <http://www.cainfo.ru/article/opinions/2139>
12. *Глава государства Нурсултан Назарбаев посетил в Брюсселе штаб-квартиру Европейской комиссии (ЕК) и встретился с Председателем ЕК Жозе Мануэлом Баррозу* // Сайт Президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/news/external_affairs/2006/12/glava_gosudarstva_nursultana_nazarbaeva_posetil_v_bryussele
13. *Издание* Генерального секретариата Совета ЕС. Европейский Союз и Центральная Азия: новое партнерство в действии. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf
14. *Курмангузин Р.* Из истории разработки казахстанской государственной программы «Путь в Европу» // Право и политика. 2012. № 2.
15. *Выступление* министра иностранных дел РК Е. Казыханова на международной конференции «Казахстан – Европа: результаты и новые горизонты сотрудничества» (24 ноября 2011 г., г. Астана). URL: <http://portal.mfa.kz/portal/page/portal/mfa/ru/content/News/news2011/2011-11-24>

Статья представлена научной редакцией «История» 23 марта 2012 г.