

Донор без влияния ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В СРЕДНЕЙ АЗИИ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 478
Июнь 2017 г.

Себастьян Пейруз¹
Университет Джорджа Вашингтона

Последние 15 лет ЕС пытается укрепить свое присутствие и влияние в Средней Азии. Здесь он применяет стратегию «мягкой силы» и делает упор на европейские ценности, но при этом основное внимание уделяется прагматическим вопросам в сфере экономики и безопасности. Его региональная политика учитывает интересы России в зоне, которую она называет «ближним зарубежьем», проблемы безопасности в Афганистане, наркотрафика, миграции и беженцев, а также вопрос полезных ископаемых, к которым Европа хотела бы иметь доступ. ЕС является крупным торговым партнером для среднеазиатских республик, но при этом не имеет ни инструментов, ни внутреннего консенсуса для преследования каких-либо амбициозных целей в данном регионе. Более того, Средняя Азия не входит в число наиболее приоритетных направлений для Евросоюза, который [выделил](#) на свои проекты в регионе на период с 2014 по 2020 год довольно скромные 1,2 миллиарда долларов. Тем не менее, ЕС в состоянии предложить среднеазиатским партнерам долгосрочные преимущества в социальной, технологической, культурной и образовательной сфере, а также выгоды в плане уровня жизни. Сами республики к европейским предложениям сотрудничества относятся благосклонно, что создает потенциал для развития взаимовыгодных связей по ряду направлений.

Двойной вызов: выработка стратегий, продвижение идей

В начале 90-х Брюссель не испытывал особого интереса к Средней Азии. Интересы многих членов ЕС в среднеазиатских республиках представляли их посольства в

¹ [Sebastien Peyrouse](#) – профессор Института европейских, российских и евразийских исследований при Университете Джорджа Вашингтона

Москве или Анкаре. Однако летом 2007 года правительство Германии ратифицировало «Стратегию нового партнерства со Средней Азией», которая должна была придать новый импульс отношениям между двумя регионами. В рамках этой стратегии ЕС решил увеличить финансирование проектов в Средней Азии до 750 миллионов евро в 2007-2013 году в рамках трех основных направлений: стабильность и безопасность; борьба с бедностью; и региональное сотрудничество (последнее направление включало в себя энергетические, транспортные, образовательные и экологические проекты).

Но даже такой более динамичный вариант европейской стратегии в отношении среднеазиатских республик не шел ни в какое сравнение с тем вниманием, которое ЕС уделял странам-участницам проекта «Европейское партнерство»: Украине, Беларуси, Молдове и трем государствам Южного Кавказа. Средняя Азия находится за рамками «Европейского партнерства», и поэтому влияние ЕС на данный регион в законодательной и регуляторной сфере будет оставаться весьма ограниченным.

Евросоюз складывается из множества самостоятельных игроков. Это придает ему разнообразие идей и подходов, однако ограничивает его способность действовать в качестве единого мощного игрока, особенно во внешнеполитических вопросах. ЕС представляет собой сложную структуру со множеством представителей и тремя основными органами власти: Комиссией, Советом и Парламентом. У разных членов ЕС имеются разные и зачастую противоречивые представления о собственных интересах в Средней Азии. Германия, а также Италия и в несколько меньшей мере Франция выступают за чисто утилитарный подход, с упором на экономическое сотрудничество и нефтегазовые проекты. Великобритания и скандинавские страны склоняются к повестке дня, где более важную роль играет продвижение европейских ценностей. Кроме того, ЕС тесно сотрудничает с другими трансатлантическими организациями, в т.ч. ОБСЕ, и с международными донорами (например, с ПРООН), делегируя им часть своих проектов.

В европейских интересах в Средней Азии можно выделить три конкурирующих между собой элемента: 1) права человека, гражданские свободы и верховенство права в качестве фундаментальных европейских ценностей и основы для всего дальнейшего сотрудничества; 2) нефтегазовые интересы, особенно в вопросе включения Туркменистана в проект Южного коридора; и 3) укрепление безопасности в «Большой Средней Азии» - сперва через участие в натовской миссии в Афганистане с 2001 по 2004 год, а затем через предоставление техники и обучение афганских пограничников. На практике эти три приоритета нередко входят в конфликт между собой, а у ЕС зачастую не хватает инструментов для разрешения своих внутренних противоречий. Экономический и финансовый кризис в нескольких государствах Евросоюза, а также продолжающийся кризис с беженцами отвлекают внимание от неприоритетных направлений, таких как Средняя Азия. Поэтому политике ЕС в данном регионе никак не удастся найти баланс между тремя вышеуказанными направлениями – причем в

последнее время наметилась четкая тенденция уделять больше внимания нефтегазовым проектам и безопасности, чем ценностям.

Среди основных целей «Стратегии ЕС по новому партнерству со Средней Азией», принятой в 2007 году, указано укрепление безопасности – в частности, связанным с Афганистаном вопросам укрепления границ и борьбы с наркотрафиком. Наиболее известными проектами Евросоюза в данной сфере являются «Укрепление границ в Средней Азии» (BOMSA) и «Программа борьбы с наркотиками в Средней Азии» (CADAP), которые внедряются под эгидой ПРООН. Однако ЕС не позиционирует себя на международной арене как крупного игрока в сфере военной безопасности. Его проекты в данной сфере часто ведутся с помощью других международных институтов. Военная безопасность отдана на откуп НАТО, у которой имеется собственная стратегия взаимодействия со среднеазиатскими республиками. У отдельных членов ЕС также есть свои собственные двусторонние программы (например, в области обучения полицейских сил), а вопросами невоенной безопасности (такими, как обучением пограничников) в основном занимается ОБСЕ. Евросоюз складывается из множества самостоятельных игроков, и его механизмы в сфере безопасности слишком ограничены и разбросаны между разными институтами, чтобы быть по-настоящему эффективными. Поэтому у ЕС нет какой-то «большой стратегии» в сфере безопасности в Средней Азии, способной конкурировать со стратегиями, продвигаемыми Россией, Китаем или США.

Бюрократические сложности и ограниченная эффективность

До принятия «Стратегии ЕС по новому партнерству со Средней Азией» в 2007 году европейские программы в регионе использовали общерегиональный подход, единый для всех пяти республик. Однако в рамках новой стратегии ЕС начал склоняться к двустороннему подходу, направленному на разрешение индивидуальных проблем, характерных для каждой конкретной республики Средней Азии.

Европейская помощь предоставляется в рамках «Инструмента сотрудничества по развитию» (DCI). Основное внимание уделяется двум самым бедным странам региона: Кыргызстану (проекты в сферах верховенства права, образования и развития сельских регионов) и Таджикистану (здравоохранение, образование и развитие сельскохозяйственных регионов). Помимо DCI, помощь Евросоюза предоставляется в рамках тематических программ в сфере демократии и прав человека, ядерной безопасности, стабильности и гуманитарных вопросов. Гуманитарному департаменту Еврокомиссии поручен вопрос оказания помощи жертвам природных и техногенных катастроф. У ЕС также есть несколько конкретных экономических программ в регионе: это программа «Инвестиции в Средней Азии» (способствование стабильному экономическому развитию в частном секторе, а также в малом и среднем бизнесе); «Межгосударственный транзит нефти и газа в Европу» (INOGATE – выработка международного правового режима по Каспийскому морю и Черному морю); и

«Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия» (TRACECA – развитие торговли со Средней Азией и Кавказом путем создания коридора для транспорта и коммуникаций в направлении Восток-Запад).

Как ни парадоксально, но несмотря на такое множество инструментов, политическое присутствие ЕС в Средней Азии особо не ощущается. Наряду с Японией, Евросоюз – один из крупнейших доноров данного региона, но при этом и один из наименее известных. Некоторые проекты ЕС - например, TRACECA – оказались практически забытыми. В инфраструктурных проектах явно доминируют китайские инвестиции, особенно в рамках инициативы «Один пояс, один путь», в которую Пекин вкладывает миллиарды долларов. Хотя большинство публикаций в рамках европейских программ традиционно излучают оптимизм, многие наблюдатели дают скептическую или даже критическую оценку полученных результатов и уровня присутствия ЕС в регионе. Одна из основных проблем заключается в том, что [ситуация](#) с правами человека продолжает ухудшаться во всех пяти среднеазиатских республиках, а институциональный диалог по правам человека не оказал заметного влияния на реальную ситуацию в данной сфере.

Многие европейские программы подвергаются жесткой критике со стороны среднеазиатских игроков - как официальных, так и неофициальных, причем движимых разными мотивами. К примеру, об этих программах говорится, что у них грандиозные цели, но весьма скромные средства. Указывается на недостаточную прозрачность в подписании контрактов с европейскими компаниями для работы по программам ЕС в регионе, а также на неоправданно большие зарплаты, которые платятся европейским экспатам. Поступают жалобы на недостаточный контроль за расходованием выделенных средств (что открывает возможности для злоупотреблений) и чрезмерную бюрократическую волокиту, с которой сталкиваются НГО и активисты, желающие воспользоваться предлагаемыми ЕС возможностями. В результате широкие [европейские устремления](#) на практике мешают добиваться реалистичных и поддающихся измерению результатов.

Приверженность европейскому курсу через торговлю и инвестиции?

Европейские институты практически игнорировали среднеазиатские экономические вопросы в 90-х, считая, что ими лучше заниматься на уровне отдельных стран ЕС или частного сектора. Однако сейчас ЕС все более склонно рассматривать экономический потенциал Средней Азии в качестве причины для наращивания своего присутствия в регионе.

ЕС как торговый блок является вторым по значимости [торговым партнером](#) Среднеазиатского региона после Китая, опережая по этому показателю Россию. С начала 90-х [Казахстан](#) превратился в ведущего партнера Евросоюза среди стран региона; торговля с ним росла стремительными темпами с 6,2 миллиардов долларов в

2003 году до 38,2 миллиардов в 2014, хотя затем эти цифры резко пошли на спад (22-23 миллиарда долларов в 2015 и 2016 году). [На втором месте](#), далеко позади Казахстана, стоят Узбекистан и Туркменистан (по 1,9 миллиарда долларов в 2016 году). Объем европейской торговли с Кыргызстаном и Таджикистаном мизерный (320 и 270 миллионов долларов, соответственно, по состоянию на 2016 год). Присутствие европейских компаний в этих двух странах остается крайне ограниченным, и зачастую напрямую связано с программами помощи ЕС.

Основная доля торгового оборота между ЕС и странами Средней Азии приходится на нефтегазовую отрасль. Около 80% европейского импорта из Казахстана – нефть и нефтепродукты. На втором месте по значимости стоит ядерная отрасль, в т.ч. добыча урана в Казахстане и Узбекистане, а также строительство атомных электростанций. По мере роста расходов среднеазиатских стран на оборону после 2007 года растет и доля торговли оружием. Среди прочих позиций также следует упомянуть добычу драгоценных металлов, металлургию и производство/распределение электроэнергии в странах Средней Азии, где европейским фирмам удалось завоевать прочные позиции, несмотря на мощную конкуренцию со стороны других международных игроков.

Торговые связи могут пойти на пользу более широким европейским ценностям и задачам в регионе. К примеру, они могут консолидировать отношения между ЕС и среднеазиатскими республиками, не допустить слишком сильной зависимости этих республик от одного или двух внешних рынков, помочь в укреплении гражданского общества и улучшении качества государственного управления, а также способствовать борьбе с бедностью, которая является ключевой причиной нестабильности. Теоретически ЕС мог бы использовать свой коммерческий потенциал для продвижения близкой ему модели построения общества, и отдавать приоритет сотрудничеству с компаниями и организациями, которые обязуются уважать права местных сотрудников, бороться с коррупцией, способствовать честной конкуренции и качественному государственному управлению, и признавать важность соблюдения договоренностей. Долгосрочной целью такого сотрудничества было бы укрепление социальной ответственности среднеазиатских предприятий, что должно косвенным образом благотворно повлиять и на все общество путем укрепления среднего класса, имеющего политическое влияние.

Однако в век глобализации Средняя Азия не является особо привлекательным регионом для европейских компаний. Стоимость рабочей силы здесь относительно высока, техническая база и навыки, сохранившиеся еще с советских времен, постепенно исчезают, инвестиционный климат остается неблагоприятным, а политический контекст подвержен резким потрясениям. ЕС не может обязать игроков из частного сектора заходить в среднеазиатский регион, если те не считают его прибыльным. Более того, крупные фирмы (в основном в нефтегазовой отрасли), которые и составляют основу европейского экономического присутствия в Средней Азии, не ставят перед

собой задачи продвигать в регионе европейские ценности. Их приоритет – развитие тесных отношений с руководителями среднеазиатских республик, что позволяет им обезопасить свои инвестиции.

Все это поводит нас к ряду вопросов, ответы на которые далеко не очевидны. Может ли нефтегазовый сектор служить основой европейского присутствия в Средней Азии, если нефтегазовые фирмы не разделяют глобальную повестку дня Евросоюза в регионе? Может ли продвижение экономических связей найти свое место в более широкой европейской стратегии, не входя в противоречие с ее ценностными задачами? Следует ли проводить целостную бизнес-стратегию, основанную на укреплении социальных прав, принципов эффективного государственного управления и развития среднего класса? Следует ли ЕС поддерживать преимущественно те компании, работа которых способствует борьбе с бедностью, и те отрасли, работа которых связана с важными этическими вопросами? Как это часто бывает, предлагаемые решения зависят не столько от характера отношений, выстраиваемых со Средней Азией, сколько от внутренней ситуации в самом Евросоюзе, и от способности отдельных членов ЕС и европейских коммерческих игроков гармонично согласовывать свои расходящиеся интересы.

Заключение

Несмотря на предпринимаемые в течение последних 20 лет попытки ЕС способствовать стабильности, развитию и демократизации Средней Азии, руководство среднеазиатских республик продолжает считать демократию угрозой для себя, а ситуация с правами человека продолжает ухудшаться. Хотя ЕС и является крупным торговым партнером для этих республик, его присутствие в регионе в качестве независимого игрока остается малозаметным. Более того, достижению задач ЕС в регионе часто мешают его собственные члены, которые далеко не всегда координируют свою деятельность в Средней Азии между собой или с Брюсселем. С другой стороны, руководство среднеазиатских республик разочаровано отсутствием энтузиазма в Брюсселе, небольшими объемами предлагаемого финансирования по сравнению с Китаем и Россией, а также тем, что оно считает «политическим шантажом» в отношении прав человека и демократизации. Руководители стран Средней Азии всегда предпочитают двусторонние отношения многосторонним, и стремятся выстроить прямые личные связи с руководителями европейских государств, а не институциональные контакты. Более того, уже почти 20 лет европейский подход остается фрагментированным и направленным на финансирование множества проектов, а не на выработку настоящей стратегии.

Последний пересмотр стратегии ЕС в отношении Средней Азии произошел в 2015 году. Рекомендации, приведенные в соответствующем [отчете](#), могут помочь Евросоюзу в укреплении своего влияния в регионе. В отчете, подготовленном Комитетом по

иностранным делам под руководством Тамаса Месерица (Венгрия), подчеркивается, что в основе европейской политики в отношении Средней Азии должны лежать долгосрочные приоритеты. Однако в нем также говорится, что пока-что стратегический подход ЕС показал весьма ограниченную эффективность. Поэтому Евросоюзу следует стремиться к повышению отдачи от свои усилий, сконцентрировавшись на нескольких конкретных областях и пользуясь своим престижем в Средней Азии, где европейская культура, образование, ноу-хау и уровень жизни являются предметом восхищения. Уделяя основное внимание долгосрочному развитию и связке «безопасность-развитие», Европа еще может приобрести инструменты влияния на формирование общества в Средней Азии – медленно, но без геополитических потрясений.



Данный проект финансируется при поддержке Европейской комиссии. Настоящая публикация отражает исключительно взгляды ее автора, при этом Комиссия не несет ответственности за любое возможное использование информации, содержащейся в этой публикации.



Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в Институте исследований Европы, России и Евразии (IERES) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org