

Разработка перспективных планов Евросоюза в черноморском регионе в 1990–2000 гг.: формирование основных подходов

А.В. Вотинов (Туапсе, Россия)

к.т.н.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием политики Евросоюза в черноморском регионе.

Автор анализирует факторы, определившие активизацию политического и экономического присутствия ЕС в регионе в 1990–2000-е гг.

В работе исследованы документы, представляющие возможность для более четкого понимания сути проводимой политики — Черноморская синергия, Европейская политика соседства и др. Дается авторское видение влияния проводимой политики на экономическое взаимодействие стран региона.

Ключевые слова

ЕС, Черноморский регион, Черноморская синергия, Экономическое сотрудничество

Development of long-term plans of the European Union in the Black Sea region in 1990–2000th: formation of the main approaches

Authors

A.V. Votinov (Tuapse, Russia)

PhD

Abstract

In the article there are considered the questions connected with formation of policy of the European Union in the Black Sea region. The author analyzes the factors which have defined activation of political and economic presence of EU in the region in the 1990–2000th. In the work there are investigated the documents representing possibility for clearer understanding of an essence of carried-out policy about the Black Sea synergy, the European policy of the neighbourhood, etc. There is given the author's vision of influence of carried-out policy on economic interaction of the countries of the region.

Keywords

European community, Black Sea region, Black Sea synergy, Economic cooperation

До начала 1990-х гг. причерноморские страны социалистического содружества координировали свою политику как в рамках Варшавского Договора (военно-политическая линия), так и в рамках СЭВ (социально-экономический сегмент). Их позиции были сильнее, нежели позиции Турции, единственной страны НАТО на Черном море. Военно-морской флот Варшавского Договора полностью контролировал обстановку, создавал фон для благоприятного развития внешнеэкономических связей в пользу стран СЭВ. Сформировавшиеся транспортные коммуникации, морские маршруты следования судов торгового флота, портовая инфраструктура вполне эффективно обслуживали торгово-экономические связи этих стран. Понятно, что в тот период вряд ли у кого-либо могла возникнуть идея допустить боевые корабли США в Черное море. Европейские Сообщества (Европейский Союз стал так называться с ноября 1993 г.) не имели особых возможностей напрямую влиять на политику черноморских стран в силу понятных обстоятельств, не обладали четко выраженной экономической политикой в данном регионе.

Европейский Союз не проявлял острого интереса к Черноморскому региону примерно до середины 1990-х гг. Речь идет о политике, увязывающей интересы всего Евросоюза. Мы имеем в виду не только политику. Основные политические проекты в тот период, который нами характеризуется как ранний постсоветский период, со стороны Запада были реализованы: распался СССР, возникли новые независимые государства, вышли за пределы прежнего социалистического ареала Болгария, Румыния, Югославия. Эти страны не обладали четкой стратегией развития, прощитанными планами интеграции в мировое хозяйство, установившимися внешнеполитическими и внешнеэкономическими приоритетами, что позволяло на гребне критики недавнего прошлого почти без многочисленных затратных усилий втягивать эти страны под влияние, в данном случае, ЕС, а также США.

Конечно, Брюссель имел свои взгляды и позицию по самым различным общим и частным политико-экономическим вопросам, иначе невозможно объяснить его подходы к балканским событиям 90-х гг., а они тем или иным образом сказывались и на черноморском сегменте. Во всяком случае, до принятия решения о сроках вступления Болгарии и Румынии в члены Евросоюза, серьезных документов касательно данного региона не принималось. Можно говорить о том, что политика ЕС во многом шла в фарватере интересов Германии, Великобритании, Италии, Польши. Некоторые другие страны, например, Скандинавские, большого стратегического интереса к Черному морю не проявляли. Поэтому мы и отмечаем, что комплексной политики ЕС в тот период не

просматривалось. Забегая вперед, отметим, что после принятия решений о создании десяти транспортных коридоров в Европе, т.н. Критских коридоров, включая тот, что соединяет скандинавские страны с Балканами, с выходом на Черное море, интерес стран Северной Европы к Черному морю сразу вырос. Экономические факторы заставили лидеров этих стран пересмотреть свои позиции.

У ЕС в тот период было много других весьма важных забот — воплощение в жизнь положений Маастрихтских договоренностей, подготовка к введению новой валюты — евро, разработка будущего проекта конституции и др.

А вот США, на наш взгляд, изначально были настроены на создание, укрепление и развитие своих военно-политических позиций. Вашингтон не без оснований полагал, что курс ЕС на «дипломатичное направление» вполне имеет право на жизнь, и он присущ данной интеграционной группировке. США традиционно рассчитывают на создание и активизацию своего военно-политического присутствия в регионе, включая и Кавказ.

До вступления Болгарии и Румынии в ЕС, интересы России и Турции, обладавших (и обладающих сейчас!) протяженной береговой линией на море и границей со странами Кавказа, концентрировались в основном на проблемах сохранения своих особых позиций в Черном море и на Кавказе. ЕС и США демонстрировали стремление занять свое место в черноморском регионе, попытаться воспользоваться ослаблением позиций России после распада СССР. Фактором в этом процессе выступали и обещания Анкаре принять Турцию в состав ЕС, которые, как известно, выполнены не были.

В 1995 г. ЕС были предприняты попытки выстроить реально действующие транспортные проекты — TRACECA (Transport Corridors Europe-Caucasus-Asia, перевозки сухопутным транспортом и морем) и Inogate (Interstate Oil and Gas Transport to Europe, транспортировка нефти из Каспия на Европу). Вначале проекты рассматривались в качестве прорывных, но неспокойная обстановка на Северном Кавказе в тот период, сложные политические процессы перестройки социально-экономической жизни в Азербайджане, Армении и Грузии, отсутствие массивных инвестиций, не способствовали эффективному старту.

В ноябре 1997 г. был принят первый документ — «Заявление Евро-комиссии по региональному сотрудничеству в районе Черного моря». Затем дело дошло и до заключения нескольких соглашений между ЕС и некоторыми причерноморскими странами. Следующим этапом было включение этих стран в Европейскую политику соседства (ЕПС)¹. После вступления в 2007 г. Румынии и

Болгарии в ЕС были разработаны специальные проекты сотрудничества — «Черноморская Синергия» и «Восточное партнерство».

В 2003 г. была принята Европейская стратегия безопасности (ЕСБ). До принятия ЕСБ внешняя политика ЕС не являлась направлением, целиком и полностью создаваемым под специальные цели и задачи. На протяжении ряда лет выработывался определенный «европейский подход», характеризующийся целостным пониманием внешней политики, осознанием взаимозависимости между всеми аспектами — политической, социальным, экономическим и военным.

Надо сказать, что ЕС стал в тот период активно сотрудничать с Организацией Черноморское экономическое сотрудничество (ЧЭС), предпринимались попытки направить причерноморские страны на движение в ареале политики ЕС. Однако, политика России «не вписывалась» в данный контекст, что породило демонстративную склонность Брюсселя к более плотному сотрудничеству с другими странами региона. Не будем, правда, забывать и о том, что в конце 1990-х — начале 2000-х гг. развивались события в Чечне, и ЕС занимал крайне критическую (если не сказать больше) позицию по отношению к России.

Отметим и еще одно обстоятельство. Параллельно с указанными политическими событиями, стала формироваться стратегия постепенного внедрения НАТО в страны черноморского региона. Многие положения свидетельствуют о том, что большие надежды связывались с поддержанием стабильности на трассе нефте- и газопроводов. Активные усилия предполагалось распространить на антитеррористическую программу «Активные усилия» с опорой на Турцию, Румынию и Болгарию, членов Альянса, а также Грузию и Украину. В конце 2005 г. были подписаны соглашения с Румынией и Болгарией о создании на их черноморском побережье американских военно-морских баз «в целях

поддержания коммуникаций с воинскими группировками в Ираке». В районе аэродрома г. Констанца (Румыния) размещена штаб-квартира Восточноевропейской оперативной группы Пентагона.

Перипетии вокруг причерноморских стран разворачиваются достаточно активно. Помимо, скажем так, достаточно острого желания США обосноваться на Черном море, путем введения и содержания военных кораблей, Иран серьезно рассматривает возможности масштабных инвестиций в экономики Грузии и Армении. В этом случае Иран может получить рычаги не только экономического, но и политического влияния в регионе, что вызывает крайнюю озабоченность американской стороны.

ЕС стал рассматривать черноморский регион и в контексте развития взаимоотношений со странами Ближнего Востока, Центральной Азии и Турции. Брюссель считает, что в регионе может возникнуть определенная борьба за влияние между ЕС, Россией, Турцией и Китаем. ЕС предпринимает попытки эффективно использовать многонациональный фактор в Причерноморье, имея в виду то обстоятельство, что в регионе располагается достаточно большое число стран. Предполагается, что данный регион может стать своеобразным мостом между востоком и западом.

В апреле 2007 г. Еврокомиссия определила политику ЕС в регионе Черного моря, опубликовав документ под названием «Синергия Черного моря — новая инициатива регионального сотрудничества» (позже были внесены коррективы). В данном документе были использованы подходы, которые можно охарактеризовать как общерегиональные.

Согласно положениям указанного документа, данная региональная инициатива ЕС направлена на укрепление сотрудничества между странами, расположенными в бассейне Черного моря. Отметим и основную

цель «Синергии» — стимулирование демократического развития и экономических реформ в регионе, содействие разрешению конфликтов. Традиционно для таких документов ЕС выделяются основные области сотрудничества:

1. Демократия, уважение прав человека и стимулирование регионального диалога с гражданским обществом;
2. Пограничный контроль и таможенное сотрудничество на региональном уровне — инициативы по улучшению контроля над миграцией и прекращению незаконной миграции;
3. «Замороженные конфликты» — «особое внимание содействию мерам доверия в регионе, включая программы сотрудничества, особенно направленные на соединение вместе разделенных частей»;
4. Энергетика — диалог об энергетической безопасности, направленный на гармонизацию правовой базы стран Черноморского региона в области производства, транспортировки и транзита энергоносителей на основе права Евросоюза, посредством:
 - «инициативы Баку»,
 - европейской политики соседства,
 - энергодIALOG Евросоюз — Россия,
 - распространения Договора энергетического сообщества на Молдавию, Турцию и Украину,
 - Меморандумов о взаимопонимании с Азербайджаном и Украиной.
5. Транспорт — поддержка регионального транспортного сотрудничества;
6. Окружающая среда — усиление стратегического экологического сотрудничества в регионе и исполнение многосторонних соглашений по экологии;
7. Морская политика — улучшение сотрудничества в области наблюдения за морским пространством;
8. Рыболовство — содействие устойчивому и

1995 г. Попытки выстроить проекты — TRACECA и Inogate

Ноябрь 1997 г. «Заявление Евро-комиссии по региональному сотрудничеству в районе Черного моря».

2003 г. Принята Европейская стратегия безопасности (ЕСБ).

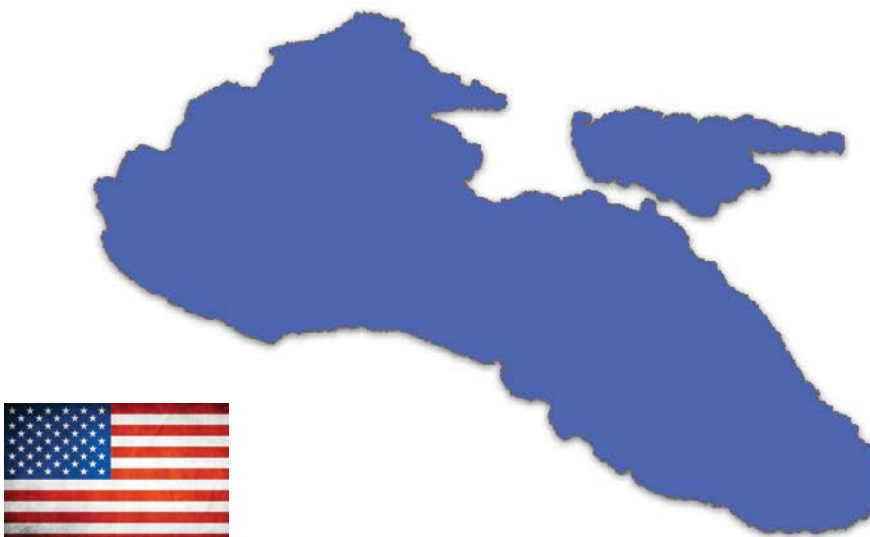
В то-же время активное сотрудничество с Организацией Черноморское экономическое сотрудничество (ЧЭС)

Апрель 2007 г. Еврокомиссия определила политику ЕС, опубликовав документ «Синергия Черного моря — новая инициатива регионального сотрудничества»

2007 г. Разработаны проекты «Черноморская Синергия» и «Восточное партнерство».

В 1990-х гг. США заявили о своих геостратегических интересах

В конце 2005 г. были подписаны соглашения с Румынией и Болгарией о создании на их черноморском побережье американских военно-морских баз



- ответственному использованию рыбных ресурсов;
9. Торговля — либерализация торговли в регионе;
 10. Научные исследования и образование — обеспечение взаимосвязи между научным и образовательным сообществами и содействие правовой гармонизации научных и образовательных структур с соответствующими структурами Евросоюза;
 11. Наука и техника — обеспечение включения особых видов исследований и проблем, представляющих взаимный интерес, в научнотехническую программу Евросоюза;
 12. Занятость и социальные проблемы — обмен информацией и передовым опытом.

В Отчетном докладе председательства Евросоюзом «Укрепление европейской политики соседства» за 2007 год впервые говорится о том, что «основным принципом Черноморской синергии будет гибкая геометрия»². В данном документе указанная посылка объясняется так: «Для прогресса Черноморского регионального сотрудничества не всегда требуется участие всех Черноморских государств или, наоборот, оно может выиграть от тесного сотрудничества с инициативами соседних регионов, таких как Дунайский регион»³.

Черноморская синергия выделяет в качестве особого партнера Евросоюза в энергетической сфере Украину. Евросоюз, после различных злословий в части транзита российского природного газа через Украину, безусловно, заинтересован в обеспечении надежных и безопасных поставок. Во всяком случае, такова была позиция Брюсселя в период формирования «Синергии». Важность места и роли Украины для обеспечения энергетической безопасности Евросоюза в целом и отдельных стран в частности, подчеркивалась тем, что Брюссель подписал с Киевом Меморандум о взаимопонимании в области энергетики первым из четырех новых независимых государств, с которыми указанный документ был подписан.

Финансовые средства для реализации планов «Синергии» планируется выделять из бюджета Европейской политики соседства, как и Европейским банком реконструкции и развития и Европейским инвестиционным

банком. Кроме того, «предложенный «Соседский инвестиционный фонд» для стран с Планом действий в рамках Европейской политики соседства мог бы внести вклад в подготовку и проведении совместных инвестиций в инфраструктуру, особенно в области энергетики, транспорта, охраны окружающей среды, в тесном сотрудничестве с международными финансовыми институтами, в частности Европейским банком реконструкции и развития и Европейским инвестиционным банком»⁴.

Диверсификация отношений ЕС со странами региона проявилась в виде принятых «Европейской политики соседства (European Neighbourhood Policy)» и на ее основе «Планов действий (Action Plans)» для каждой страны в отдельности.

Европейская Политика Соседства (ЕПС — European Neighbourhood Policy) представляет собой новый подход Европейского союза к соседним странам с целью укрепления отношений между Евросоюзом и его странами-соседями и сотрудничества по созданию зоны безопасности и благосостояния, «кольца дружественных стран» на границах Европейского союза. ЕПС призвана предоставить странам-соседям Евросоюза возможность более тесного сотрудничества с ЕС в области политики, безопасности, экономики и культуры.

Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП) является основным финансовым механизмом оказания содействия странам, входящим в состав Европейской политики соседства (ЕПС), а также России. Это инструмент сотрудничества, которым распоряжается EgorAid и посредством которого решения, принятые на политическом уровне, превращаются в практические действия на местах.

Европейская Комиссия в январе 2009 года дала старт Проекту информационной и коммуникационной поддержки ЕИСП (Инфоцентр ЕИСП) для представления сведений о взаимоотношениях ЕС с семью соседями и партнерами на востоке и девятью странами-партнерами в Средиземноморье. То есть, постепенно занимается и информационная ниша.

Представленные политические проекты Евросоюза с целью реализации своих подходов на Черном море, дают основания высказать некоторые соображения касательно их влияния на экономическое взаимодействие стран черноморского региона.

В настоящее время большая часть черноморского региона находится в границах России и Турции. Болгария и Румыния являются членами ЕС и, естественно, следуют в фарватере политики Союза. Большое влияние на внешнюю политику этих стран оказывают США. Украина стремится сохранить свою независимость. Грузия проводит явно выраженную политику США, которые еще в 1990-х гг. заявили о своих геостратегических интересах. Турция, в последнее время, после того, как стало очевидно, что ее членство в ЕС маловероятно, стремится предпринимать шаги, демонстрирующие ее значимость в регионе, особую роль в мусульманском мире и др.

Приняв документы, о которых идет речь выше, ЕС продолжает продвигать транспортно-энергетические проекты. Так, определенные успехи достигнуты в рамках проекта TRACECA. Вместе с тем, говорить о существенных изменениях в маршрутной структуре грузопотоков, т.е. о переводе их значительной части на данный транспортный коридор не приходится, т.к. планы 1995 г. (подписания Соглашения) не выполнены. Четырехкратная перевалка в портах Каспийского и Черного морей существенно влияет на себестоимость перевозок и, даже решение о предоставлении льготных железнодорожных тарифов не позволяет пока достичь нужных параметров.

С принятием в 1990-2000-х гг. указанных документов, направленных на оживление взаимодействия со странами черноморского региона, ЕС надеялся извлечь достаточно скорую выгоду, например, в области энергетики. Однако, на данный момент тон в поставках энергосырья на экспорт через порты Черного моря задают Россия и Казахстан. Даже несмотря на то, что Болгария отказалась от строительства нефтепровода Бургас-Александруполис (явно под нажимом внешних сил и, здесь вряд ли обошлось без согласования с органами ЕС), Россия и Казахстан наращивают экспорт нефти через систему КТК.

Во всяком случае, Россия не должна слишком сожалеть о провале этого проекта, т.к. потенциально Москва избежала от потенциальных проблем, связанных с транзитом. Взамен Россия наращивает мощности своих экспортных терминалов и те отгрузки, которые бы шли на Бургас-Александруполис, будут переброшены на традиционные морские маршруты.

¹ *Европейская политика соседства — особая система правил, положенная в основу отношений ЕС с его непосредственными соседями на востоке и юге, с шестнадцатью странами, либо на данный момент (2006 г.), либо вовсе не имеющими перспективы стать членами ЕС: Алжиром, Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Египтом, Грузией, Израилем, Иорданией, Ливаном, Ливией, Молдовой, Марокко, Палестинской автономией, Сирией, Тунисом и Украиной. На остальных соседей ЕС распространялось действие других политических инициатив, таких как ЕЭП/ЕАСТ (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария), расширение ЕС (присоединяющиеся страны: Болгария, Румыния; страны-кандидаты: Хорватия, Турция и бывшая югославская Республика Македония; потенциальные страны-кандидаты: Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория) и Стратегическое партнёрство с Россией.*

² *Strengthening the European Neighbourhood Policy — Presidency Progress Report, 10874/07, Eu-ropae Council, 21-22.06.2007, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10874_en07.pdf.*

³ *Там же.*

⁴ *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Synergia czarnomorska — Nowa inicjatywa współpracy regionalnej, Bruksela, 11.04.2007, COM(2007) 160 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_pl.pdf*