



УДК 327  
ББК 66.4  
Ч-34

Рекомендовано к печати Учёным Советом  
факультета международных отношений КазНУ им. аль-Фараби  
протокол № 3, 2013 г.

под редакцией А.Е. Чеботарёва

Рецензент: Меньковский В.И., проф., д.и.н., Белорусский государственный университет, Минск, Республика Беларусь

#### Авторы:

Чеботарёв Андрей Евгеньевич, директор ЦАИ «Альтернатива», кандидат политических наук (введение; глава 2 – 2.1; 2.2; 2.3; глава 3; заключение)

Губайдуллина Мара Шаукатовна, директор Центра Германских исследований, профессор кафедры международных отношений и мировой экономики КазНУ им. аль-Фараби, доктор исторических наук (введение; глава 1; глава 2 – 2.4; 2.5; 2.6)

Интервьюирование экспертов – Гребенюк О.С.

Неофициальный перевод выдержек из документов и материалов на английском и немецком языках – Губайдуллина М.Ш.

Чеботарёв А.Е., Губайдуллина М.Ш.

Ч-34 Стратегия Европейского Союза в Центральной Азии на 2007-2013 гг.: предварительные итоги: Монография / Под общ. ред. А.Е. Чеботарёва. – Алматы: Центр актуальных исследований «Альтернатива»; Центр германских исследований КазНУ им. аль-Фараби; Фонд им. Фридриха Эберта в Казахстане, 2013. – 184 с.

ISBN 978-601-80184-6-6

Настоящее издание посвящено одному из ведущих международных актеров, активно присутствующих в Центральной Азии – Европейскому Союзу. В монографии анализируется стратегия ЕС в ЦА на 2007-2013 гг., даются собственные оценки предварительных итогов ее реализации, прогнозируются перспективы присутствия ЕС в регионе. В исследовании авторами получены новые эмпирические данные, представлены новые теоретические подходы. Издание предназначено представителям научно-исследовательских структур, государственных органов, преподавателям и студентам высших учебных заведений, а также всем, кто интересуется вопросами общественно-политических и международных процессов в Центральной Азии.

УДК 327  
ББК 66.4

## Введение

2013 год стал завершающим периодом действия Стратегии Европейского Союза в Центральной Азии на 2007-2013 гг., официально именуемой как «Европейский Союз и Центральная Азия: Стратегия нового партнерства». Кроме этого, 2013 год подводит черту 20-тилетнему периоду сотрудничества между Казахстаном и Европейским Союзом, точкой отсчета которому стало установление дипломатических отношений.

Выбор темы исследования обоснован этими взаимосвязанными фактами. Стратегия, принятая Европейским Советом в июне 2007 г. в период председательства Германии в ЕС, заложила основы, направления и механизмы взаимодействия Европейского Союза с центральноазиатскими государствами.

Важность принятия и действия рассматриваемой Стратегии обусловлена, прежде всего, тем, что среди всех ведущих внешних участников геополитических процессов в Центральной Азии (Россия, Китай, ЕС, США, Индия и т.д.) Евросоюз является практически единственным, кто располагает полноценным концептуальным документом, определяющим ключевые аспекты его политики в данном регионе. В свою очередь, это обстоятельство придает деятельности ЕС по продвижению своих ценностей и стратегических интересов в Центральной Азии системный и последовательный характер. Как следует из текста самой Стратегии, «ЕС глубоко заинтересован в мирной, демократической и экономически процветающей Центральной Азии. Все эти цели взаимосвязаны. Следовательно, целью Стратегии ЕС является активное сотрудничество с государствами Центральной Азии в достижении указанных целей, а также вклад в сохранение мира и процветания в соседних странах». Кроме того, «интерес ЕС заключается в безопасности и стабильности, а также приверженности правам человека и верховенству права в странах ЦА...»<sup>1</sup>.

Надо отметить, ежегодные совещания с участием представителей Тройки ЕС и министров иностранных дел всех пяти стран Центральной Азии способствовали постепенному развитию атмосферы диалога и конструктивного взаимодействия между самими центральноазиатскими республиками. Это особенно актуально с учетом достаточно сложных и неоднозначных двусторонних отношений, а также отсутствия объединяющего все страны регионального межгосударственного образования. В связи с этим рассматриваемые совещания являются фактически единственной на сегодня диалоговой площадкой, в рамках которой официальные лица, а именно руководители внешнеполитических ведомств республик Центральной Азии могут обсуждать вопросы, представляющие общий интерес, и постепенно прийти к за-

<sup>1</sup> ЕС и Центральная Азия: Стратегия нового партнерства // Официальный сайт Европейской Комиссии в ЦА: [http://delkaz.ec.europa.eu/foomla/.../eu-centralasia-strategy\\_ru.doc](http://delkaz.ec.europa.eu/foomla/.../eu-centralasia-strategy_ru.doc) (eu-ca Strategy.pdf); также [http://ceas.europa.eu/central\\_asia/docs/2007\\_eu\\_strategy\\_new\\_partnership\\_centralasia\\_de.pdf](http://ceas.europa.eu/central_asia/docs/2007_eu_strategy_new_partnership_centralasia_de.pdf). – С.4

имоприемлемому формату многостороннего взаимодействия с целью положительного их решения.

Вместе с тем динамика и характер процессов, произошедших в Центральной Азии в целом и в каждом из государств этого региона, в частности, за все время действия рассматриваемой Стратегии, демонстрируют заметные изменения в развитии как самих стран, так всего Центральноазиатского региона. Причем в значительной части речь идет об изменениях, которые фактически не соответствуют первоначальным стратегическим планам ЕС в Центральной Азии и затрудняют в той или иной мере их практическую реализацию. Особенно это связано с вопросами подраздела «Права человека, верховенство права, ответственное государственное управление и демократизация» раздела V «Усиленный подход ЕС» Стратегии.

Кроме того, инициаторы данного документа не могли учесть фактор мирового финансового кризиса, который в той или иной степени отразился на политическом и социально-экономическом состоянии центральноазиатских республик, равно как и на самом Евросоюзе. Наконец, усиление авторитарных тенденций в странах региона, рост проявлений терроризма и экстремизма, вторая «цветная революция» и межэтнический конфликт в Кыргызстане, нарастание напряженности в отношениях между государствами, рост политического и экономического влияния Китая и России в Центральной Азии, – все эти факторы в совокупности способны повлиять на Европейский Союз при разработке новой Стратегии в отношении нашего региона.

Обращение авторов к вопросу о пределах реализуемых Стратегией целей и о дальнейшей способности Евросоюза продвигать развитие региона обосновано тем обстоятельством, что в республиках ЦА, включая Казахстан, отсутствует комплексное исследование, предметом которого являлась бы непосредственно сама Стратегия и решаемые в ее рамках проблемные зоны.

Действительно, в работе над исследованием авторы столкнулись с трудностью, связанной с доступом к достоверным данным о ходе реализации Стратегии. Известно, что Комиссия и Совет (министров) по поручению Европейского Совета проводят регулярный обзор и мониторинг прогресса в осуществлении Стратегии. Такие отчеты были сделаны в 2008, 2010 и 2012 гг. Однако данные, указанные в них, поверхностные, не охватывают все сферы проектной деятельности в рамках Стратегии, как в региональном, так и по страновому измерении. Веб-сайты Представительств ЕС в республиках ЦА, самой Комиссии ЕС выкладывают не вполне актуальную информацию относительно региона ЦА, недостаточность статистических данных ведет к противоречивой информации, как в публикациях ЕС, так стран ЦА, особенно страдают подобной противоречивостью данных и информации СМН.

Также среди имеющихся публикаций авторитетных авторов из стран ЦА (научные статьи, интервью, выступления) мы не находим научно выверенного и системного труда о действии Стратегии ЕС в ЦА, где бы присутствовала цельная картина эволюции отношений, равно как политически беспристрастная оценка предварительных итогов реализации Стратегии Европейского Союза в Центральной Азии 2007-2013 гг.

4

Таким образом, в монографию введено немало элементов новизны: совмещение теоретического и эмпирического подходов для изложения и критического анализа европейской Стратегии в регионе Центральной Азии. В работу введен анализ политического дискурса; выявлены ранее не публиковавшиеся факты по направлениям Стратегии; предложен сравнительный анализ эксклюзивных интервью, проведенных авторами самостоятельно; сведены в единое целое из разных источников статистические данные по торговле и инвестициям; критически осмыслены наиболее уязвимые области сотрудничества в области демократии и прав человека и др.

В этом смысле участие в семинарах по вопросам присутствия ЕС в регионе, которые проводились Фондом им. Фридриха Эберта, дали основу для апробации авторами своих идей. Мы выражаем благодарность Представительству Фонда им. Фридриха Эберта в Казахстане за содействие в написании и издании данной монографии, лично региональному директору Фонда Фридриха Эберта в Казахстане, Узбекистане и Туркменистане Пееру Тешендорфу, проект-координатору в Казахстане Алексею Юсупову и научному консультанту Эльвире Пак.

6

Некоторые исключения составили проведенные под эгидой Фонда им. Фридриха Эберта экспертные обсуждения в 2009 – 2011 гг. в Бишкеке и Алматы, где зрения на промежуточные итоги Стратегии. Материалы конференций, круглых столов, экспертных встреч, инициированные и организованные в свое время Вульфом Лапином, Главой представительства Фонда им. Ф. Эберта в Центральной Азии, издавались при финансовом содействии данного Фонда.<sup>2</sup>

Мы намерены не включить в наш обзор публикации казахстанских ученых (Лаумулин М.Т., Кушкумбаев С., Нурша А.К., Байзакова К.И., Касенова Н. и др.), поскольку они выступили экспертами по исследуемому кругу вопросов и их точка зрения приведена в данной книге. Отдельно хотелось бы поблагодарить всех экспертов, как казахстанских, так из Кыргызстана, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана за согласие поделиться своими размышлениями и оценочными суждениями.

В настоящей монографии авторы стремились, прежде всего, представить максимально приближенный к объективности взгляд на исследуемый предмет – действие и действительность Стратегии, предварительные итоги ее реализации, и тем самым восполнить имеющиеся пробелы. Исходя из полученных результатов, мы склонны предполагать, что сегодня отсутствует ясность перспектив дальнейшего выстраивания Евросоюзом своей политики по отношению Центральной Азии, начиная с 2014 г. и в последующие годы. Особенно в позиции того, как этот процесс отражается на внутреннем развитии центральноазиатских республик, важно также понять, как на самом деле строятся их отношения между собой и с Европейским Союзом.

Не претендуя на полноту изложения исследовательского материала (в силу ограничения рамок и объема), предложены собственные заключения и критические осмысления стратегического документа ЕС и параллельно происходящих процессов. Для анализа были привлечены также новые документы и материалы, многие из них ранее не публиковались на русском языке в научных изданиях. Они важны, т.к. используемые документы сопровождают присутствие ЕС в регионе по всем направлениям Стратегии. Также работа дополнена свежими эмпирическими данными, полученными авторами в ходе интервьюирования авторитетных в Центральной Азии экспертов и анкетного опроса среди студенческой молодежи.

<sup>2</sup> Казахстан в фокусе Европы. Материалы междунаучно-практической конференции в КазНУ им. аль-Фараби / Отв. ред. М. Губайдуллина, Э. Пак - Алматы, 2008 (220 с.); ЕС и Центральная Азия: Стратегия нового партнерства. VI междунауч. конф. КНУ. 25-26 марта 2009 г. / Сост. Е. Лохман, Б. Лохман - Алматы, 2009 (372 с.); EU-Strategie für Zentralasien. Drei Jahre danach (Стратегия ЕС для ЦА: Три года спустя). Материалы междунауч. семинара, 15 ноября 2010 г. / Отв. ред. В. Лапинс, Э. Пак - Алматы, 2010 (240 с.); Восточная Европа и Центральная Азия: 20 лет трансформации, развитие интеграционного потенциала и усиление сотрудничества / Отв. ред. В. Лапинс, М.П. Губайдуллина, Э. Пак - Алматы, 2011 (188 с.)

5

## Глава 1. Стратегия ЕС в Центральной Азии на 2007-2013 гг.: концептуальные и прикладные аспекты

### 1.1. Предпосылки и причины принятия Стратегии

#### 1.1.1. Факторы сближения Центральной Азии и ЕС.

Стратегический уровень в развитии отношений между государствами Центральной Азии и Европейским Союзом обусловлен рядом предпосылок и факторов, рассмотрение которых представляет не только научный интерес. Важно понять, насколько глубоко и перспективно подобное стратегическое сотрудничество, не является ли оно политическим маневром, насколько Стратегия как доктрина и как международная практика, по сути, оправдана для стран Центральной Азии и для Европейского Союза.

Немаловажная роль отводится фактору геополитики, но при всех геополитических раскладах экономическая и политическая мотивация более тесных контактов ЦА и ЕС доминирует в международной среде Евразии.

Расположенные в центре Евразии, на стыке двух континентов центральноазиатские государства и Казахстан составляют ту общую территорию или геополитическое пространство взаимного притяжения различных процессов, происходящих в современной Европе – прим.) предопределила историческую судьбу многих народов, издавна проживавших здесь. Азиатское и европейское начало присутствует в государственном строе, в политических и общественных системах, в культурно-цивилизационной ментальности, формировавшемся на протяжении веков. Вековые традиции торговых обменов на известном Великом Шелковом пути заложили основу современной международной торговли и транспортной логистики. Территория между двумя континентами издавна выступала звеном последовательной цепи тесных политических, военных, культурных, духовных, экономических и иных контактов в истории многих народов. И сегодня Центральная Азия выступает своеобразным передаточным мостом между Европой и Азией.

Фактор *real policy* (реальной политики) сегодня вполне можно рассматривать применительно к региональным процессам, происходящим в Центральной Азии. Реализм ситуации заключается в том, что здесь значимы внутренние прагматическими интересами.

К началу XXI столетия республики ЦА и Казахстан прочно вошли во внешнеполитическую сферу ведущих мировых игроков, в том числе Европейского Союза. С того времени, как государства ЦА приобрели независимость, Европейский Союз выразил солидарность с народами данного региона, незамедлительно предоставил гуманитарную помощь и новые модели преобразования экономики, содействовал осуществлению реформы приватизации и реструктурирования промышленности и банков<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Адриан Ван дер Meer. 50 лет Европейской интеграции – чему можно научиться? Выступление Главы Представительства Европейской Комиссии в Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Республике Таджикистан. Американский Университет. - Бишкек, 22 марта 2007 г. // European

7