

EUCAM

WWW.EUCENTRALASIA.EU

Казахстан и Европейский союз: Торговля ценностями

Тика Церцадзе и Вера Аксенова

Тика Церцадзе - программный менеджер EUCAM и специалист по адвокации. Занимается исследованиями внешней политики ЕС в области прав человека и оздоровления структур власти в Центральной Азии и на Южном Кавказе.

Вера Аксенова - научный сотрудник Центра по межкультурным и европейским исследованиям (CINTEUS) университета прикладных наук Фульды и эксперт программы EUCAM, а также докторант университета Бремена.

В 2011 году Европейский союз и Казахстан начали переговоры по заключению расширенного двустороннего соглашения. Это открывает новые возможности для диверсификации торговых и инвестиционных связей Казахстана, а также продвижения демократических реформ и трансформации этой страны в современное, стабильное государство. В данном брифинге проводится обзор политических и экономических отношений Казахстана и ЕС, роли Европарламента в переговорном процессе, возможных результатов переговоров и их последствий.

За последнее десятилетие Европейский союз (ЕС) и Казахстан стали важными партнерами. На сегодня Евросоюз является основным торговым партнером Казахстана: на его долю приходится 40 процентов казахстанского экспорта. В то же время за счет поставок из Казахстана Европа частично удовлетворяет свои потребности в уране и нефти и все больше интересуется природными запасами этой страны. Углубление экономических и политических связей вывели Казахстан и Европейский союз на новый уровень, выходящий за рамки двустороннего соглашения и общей (региональной) Стратегии ЕС в Центральной Азии. В 2011 году стороны начали процесс по заключению нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Несмотря на первоначальный прогресс, в последнее время темп переговоров замедлился. Казахстан, по-видимому, теряет интерес к соглашению. Между партнерами возникает все больше разногласий по двум основным вопросам: техническим и юридическим аспектам торговли и инвестиций и обязательствам

Астаны в области демократических реформ. Казахстану удалось значительно улучшить свой имидж за рубежом. Но ситуация с демократией, правами человека, верховенством закона и эффективным государственным управлением все еще вызывает озабоченность. Обязательства, принятые Астаной в процессе рассмотрения ее заявки на председательство в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в 2010 году, могут служить свидетельством готовности страны проводить реформы и модернизировать структуры власти, но пока значительных результатов в этом направлении достигнуто не было. Одобренный в 2009 году Национальный план действий в области прав человека не принес желаемых изменений. Более того, за последние несколько лет Казахстан принял ряд ограничительных законов в сфере национальной безопасности, религиозных свобод и Интернета.

Казахстан берет на себя все больше обязательств, но едва ли проводит реальные реформы. В декабре 2011 года власти жестко подавили демонстрации нефтяников в Жанаозене, затем были арестованы ряд оппозиционеров и закрыты некоторые СМИ, что еще раз продемонстрировало нежелание Казахстана проводить политические реформы. Это ставит под вопрос приверженность страны демократии и неоднократно озвученному намерению стать ближе к Европе, в очередной раз продекларированному в ноябре 2011 года, когда Совет Европы одобрил членство страны в Венецианской комиссии.

Как отметил в ходе визита в Астану в июне

Брифинг



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

2013 года глава Европейской комиссии Жозе Мануэл Баррозу, Европа ищет в Центральной Азии политически надежного партнера. Казахстан добился экономического прогресса и считается более стабильным государством, чем некоторые из его соседей, но эта стабильность основана на воле одного человека, а не на демократической структуре управления, верховенстве закона и уважении прав человека. Европейский союз стремится продвигать эти принципы в отношениях со своими иностранными партнерами. Но когда дело касается государств, богатых энергоносителями, Брюссель отклоняется от своей традиционной политической повестки. В отношении с Казахстаном подобного развития событий можно избежать. Эта страна открывает перед ЕС новые торговые и инвестиционные возможности, но и Евросоюз выступает для Казахстана исключительно важным рынком и поставщиком новых технологий. В будущем экономический и политический успех Астаны во многом будет зависеть от того, удастся ли Казахстану найти альтернативу торговым связям с Россией и Китаем. Более четкая позиция ЕС относительно обязательств Казахстана в области обеспечения прав человека и демократии может быть выгодна обеим сторонам. Политическая стабильность на основе демократических принципов будет способствовать укреплению позиций Казахстана на международной арене, а ЕС обретет более надежного партнера.

Расширенное сотрудничество?

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Казахстаном и ЕС вступило в силу в 1999 году и продляется автоматически каждые 10 лет. Евросоюз подписал похожие соглашения с большинством стран бывшего Советского Союза. Эти договоры служат основой¹ экономического сотрудничества между странами-партнерами и Евросоюзом, а также государствами-членами ЕС и регулируют такие сферы, как торговля, бизнес и инвестиции, сотрудничество в финансовой и законотворческой сферах. Согласно СПС, партнеры предоставляют друг другу режим наибольшего благоприятствования,² дающий преференции в сфере таможенных сборов и пошлин на импорт и экспорт товаров. Почти половина казахстанского экспорта приходится на страны ЕС, а потому режим наибольшего благоприятствования крайне важен для Астаны.

Политический диалог - небольшая, но неотъемлемая составляющая СПС. Ежегодные двусторонние встречи на высоком уровне проводятся в Брюсселе в рамках совета по сотрудничеству. В ходе переговоров в июле 2013 года отмечалась важность политических реформ, торговли, региональной безопасности и сотрудничества, но это не привело к появлению новаторских инициатив и решений. Действующее СПС включает стандартные обязательства сторон по соблюдению прав человека, верховенству закона, но не содержит конкретных задач и не задает временных рамок. Например, ежегодные диалоги по правам человека между Казахстаном и ЕС не являются частью СПС и были запущены лишь после вступления в силу в 2007 году Стратегии нового партнерства ЕС и Центральной Азии.

После ряда запросов Казахстана о запуске переговоров относительно нового соглашения совет заключил, что

существующий договор не отражает объемы сотрудничества между сторонами, и достиг принципиального согласия о необходимости заключить новое соглашение.³ В 2011 году Единая внешнеполитическая служба ЕС начала переговоры с Астаной по новому расширенному соглашению о партнерстве и сотрудничестве. Третий раунд переговоров прошел в июле 2012 года в Астане, четвертый запланирован на октябрь 2013 года.

В новом СПС нет юридической необходимости. Переговорный процесс начался на основе обоюдного признания того факта, что обе стороны претерпели изменения и вышли на новый уровень. Отношения ЕС с другими странами Центральной Азии регулируются прежними СПС, что придает Казахстану особый статус и способствует стремлениям Астаны играть более значимую роль на международной арене и укреплять связи с мировыми державами. С точки зрения Евросоюза переговоры будут иметь положительный эффект лишь в том случае, если соглашение включит более строгие обязательства по проведению реформ, а Казахстан добьется прогресса в вопросе присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО). Последний фактор поможет гармонизировать стандарты Казахстана и Евросоюза в сфере торговли и инвестиций. Большая часть экономических и торговых интересов ЕС и стран-членов евроблока освещена в действующем СПС. Поэтому новое соглашение должно стать шагом вперед в области демократических преобразований. Они помогут укрепить стабильность Казахстана и, как следствие, гарантировать сохранность европейских инвестиций в долгосрочной перспективе. Но переговоры проходят в закрытом режиме, поэтому остается неясным, в чем будут состоять отличия нового СПС.

Торговля и инвестиции как основа

С точки зрения ЕС, расширение партнерства в основном означает укрепление политических связей и стимулирование демократических процессов в Казахстане, результатом которых станет долгосрочная стабильность страны и ее развитие. Казахстан рассчитывает получить большее международное признание и расширенный доступ на европейский рынок.

Несмотря на то, что Россия и Китай находятся в непосредственной географической близости от Казахстана, ЕС – его ведущий торговый партнер, открывающий доступ к 500 миллионам потребителей. За последние несколько лет на долю Европы приходилось около половины прямых иностранных инвестиций в Казахстане. Евросоюз обеспечивает стабильное движение наличности и выступает важным партнером в сфере «ноу-хау», экспертизы и технологий. По данным Еврокомиссии, в 2012 году объем экспорта из Евросоюза в Казахстан составил 7,1 миллиарда евро, объем казахстанского экспорта в ЕС – 20,1 миллиарда евро.

Около 90 процентов казахстанского экспорта составляют энергоносители и полезные ископаемые. За последние семь лет на долю Казахстана приходилось пять процентов импортируемой в ЕС нефти.⁴ 70 процентов казахстанского нефтяного экспорта потреблялось в Европе.⁵ Несмотря на то, что Казахстан поставляет на европейский рынок значительное

1 Основу отношений Европейского союза и Казахстана также составляют Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в области энергетики (2006), документ доступен здесь: http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakhstan/memorandum_field_energy_en.pdf и Меморандум о взаимопонимании в области развития транспортного сообщения (2009), документ доступен здесь: http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakhstan/memorandum_field_energy_en.pdf

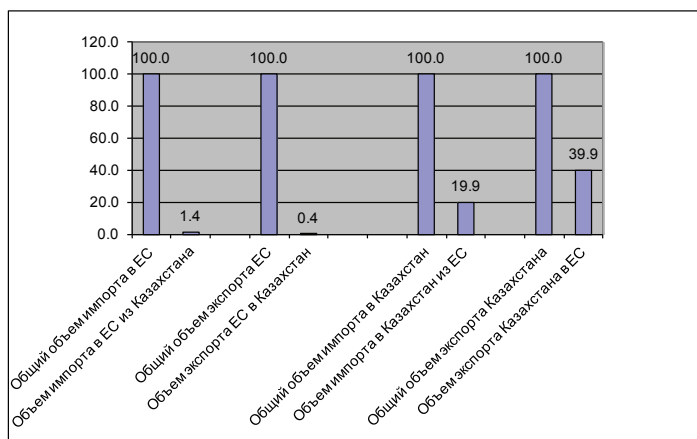
2 Режим наибольшего благоприятствования также подразумевает особые условия транзита, платежей, купли, продажи и распространения товаров на внутреннем рынке.

3 Совет Европейского союза, '11th Cooperation Council, EU-Kazakhstan, 17 November 2009, Joint Statement', документ доступен здесь: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/111290.pdf

4 Источник: EU Crude Oil Imports, http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm

5 Promises and Hurdles in EU-Kazakhstan Energy Cooperation, Нагис Касенова, комментарий EUCAM No. 2, ноябрь 2011 года, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/Commentary_02.pdf

Доля Казахстана (в процентах) в импорте-экспорте ЕС и доля ЕС в импорте-экспорте Казахстана в 2012 году.



*Данные управления Европейской комиссии по торговле.

количество нефти, зависимость Европы от этих поставок остается незначительной. Германия и Франция заключили сделки с Астаной по добыче и экспорту редкоземельных металлов. Казахстан располагает значительными запасами энергоносителей и редкоземельных металлов, но нуждается в инвестициях и технологиях для их добычи и рынках для их сбыта. Более того, страна должна модернизировать и диверсифицировать свою экономику, чтобы снизить зависимость от экспорта природных ископаемых. Верховенство закона, обеспечение прав человека и борьба с коррупцией - важные условия для стимулирования инвестиций и предпринимательской деятельности. Таким образом, у Евросоюза есть определенный рычаг давления на Казахстан и возможность продвигать реформы путем укрепления экономической взаимозависимости.

Новая возможность для поощрения демократии

Европейский союз может использовать имеющиеся у него инструменты давления двумя способами. Во-первых, обязательства по продвижению демократии могут быть включены в повестку переговоров по новому СПС. Во-вторых, ЕС может расширить сотрудничество в области демократического развития в рамках нового соглашения, способствуя устойчивым изменениям в долгосрочной перспективе. До настоящего времени основным адвокатом включения этих вопросов в программу переговоров выступал Европарламент. В октябре 2012 года депутаты приняли рекомендации для Единой внешнеполитической службы, Еврокомиссии и Совета ЕС, в которых изложены стандарты ведения переговоров, заключения соглашения и его внедрения.⁶

В отчете Европарламент особо отмечает, что «прогресс по заключению нового СПС должен быть напрямую связан с достижениями в области политических реформ» в Казахстане, и настаивает на возможности приостановить действие договора в случае грубых нарушений прав человека.

Предложения Европарламента основаны на принятом в

2012 году Евросоюзом Стратегическом рамочном документе и плане действий по правам человека и демократии.⁷ В нем центральным элементом отношений ЕС с другими странами названы демократические ценности; демократия и права человека увязаны с другими сферами сотрудничества, в том числе с торговлей и инвестициями. Насколько Евросоюзу удастся соответствовать данным стандартам внешней политики в случае с Казахстаном, будет зависеть от формулировки параграфа о демократии и правах человека в новом СПС и от наличия пункта о возможном приостановлении действия соглашения. Отсылки к демократическим ценностям в действующем договоре носят скорее риторический характер, поэтому многие нарушения прав человека и ухудшение ситуации с демократией в Казахстане остались без должного внимания. В частности, в стране были закрыты некоторые СМИ, созданы неравные предвыборные условия, а в рамках самого выборного процесса характерны нарушения основных международных стандартов. Судебная реформа проходит медленно и неэффективно. По-прежнему отсутствует четкое разделение функций между ветвями власти. Для того, чтобы соответствовать Стратегическому рамочному документу ЕС по правам человека и демократии, новое СПС должно включать более четкие индикаторы демократического развития и определять понятие «грубого нарушения прав человека», создавая основу для потенциальной приостановки действия соглашения. Уточнение понятий - трудная, но выполнимая задача при условии, что наряду с торговыми и инвестиционными интересами переговоры будет подкреплять политическая воля.

В соответствии с положениями Лиссабонского договора, Европейский парламент не участвует в переговорах напрямую, но депутаты должны одобрить новое СПС путем голосования и отслеживать внедрение достигнутых договоренностей. По запросу Европарламента должен быть разработан полноценный механизм мониторинга, включая регулярные отчеты о ходе переговоров и о периоде, последующем за подписанием договора. Но пока нет данных о формате этих отчетов и о том, в чем может заключаться реакция Европарламента. Функции, задачи и структура механизма мониторинга должны быть прозрачными уже на самых ранних этапах, в том числе включать четкий порядок взаимодействия между Комитетом по иностранным делам Европарламента и Внешнеполитической службой ЕС. Поскольку Европарламент наиболее активен среди других европейских институтов в сфере продвижения демократии и прав человека, необходимо, чтобы у депутатов была возможность эффективно реагировать на переговорный процесс и отслеживать внедрение соглашения через механизм мониторинга, который должен давать им практическое влияние.

Заключение

Когда именно завершатся переговоры по новому СПС и какими будут их результаты, пока неизвестно. Нельзя говорить однозначно и о том, что соглашение вступит в силу после подписания, поскольку Европарламент имеет право приостановить его заключение или вовсе отвергнуть, если финальная версия не будет содержать парламентские рекомендации.

Оптимальной, но наименее реалистичным сценарием завершения переговоров было бы подписание нового

6 Комитет Европейского парламента по иностранным делам, 'Report containing the European Parliament's recommendations to the Council, the Commission and the European External Action Service on the negotiations for an EU-Kazakhstan enhanced partnership and cooperation agreement', 26 октября 2012 года, документ доступен здесь: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0355&language=EN>

7 Совет Европейского союза, 'EU Strategic Framework and Action Plan in Human Rights and Democracy', 25 июня 2012 года, документ доступен здесь: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

соглашения, основу которого составляли бы демократизация, эффективное госуправление, верховенство закона и уважение прав человека. Расширенное СПС означало бы включение вопросов торговли и инвестиций на равной основе с демократическими реформами. Четко изложенные критерии и положения относительно защиты прав человека могли бы стать инструментом оценки прогресса политических реформ и правозащитной деятельности в соответствии с новым более конкретным планом действий Казахстана в области прав человека. Европарламент осуществлял бы мониторинг процесса внедрения соглашения и в рамках своих полномочий обеспечивал бы выполнение всех рекомендаций. Другой вариант развития событий предусматривает заключение СПС, в котором недостаточно освещены вопросы демократии и прав человека. В этом случае соглашение не слишком будет отличаться от уже действующего договора и может считаться менее «расширенным». Третий вариант предусматривает бесконечное затягивание переговоров из-за неспособности сторон разработать компромиссный текст соглашения. Этот сценарий кажется наиболее вероятным, учитывая постоянно буксующий переговорный процесс и утрату интереса Астаны к соглашению из-за выдвигаемых ЕС требований в сфере торговли и политических реформ.

Переговоры между ЕС и Казахстаном по новому СПС открывают возможность, пусть и не легкую, для практического применения риторических установок Евросоюза в области продвижения прав человека и демократии. Евросоюз должен обеспечить включение этих вопросов в новую версию этого фундаментального и, вероятно, долгосрочного соглашения. Растущие объемы торговли между Европой и Казахстаном дают ЕС определенный рычаг давления для того, чтобы больше внимания уделять демократическим ценностям. Это может способствовать появлению более эффективных механизмов продвижения демократических реформ и мониторинга прогресса Казахстана в этой области. Казахстан добился экономического развития, но если страна рассчитывает приобрести имидж государства с выгодным и безопасным инвестиционным климатом, Астане необходимо выполнять взятые на себя обязательства в области демократических преобразований. И Европейский союз, и Казахстан может извлечь существенную выгоду из нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве в действительно расширенном формате.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входят:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского общества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.

Мнение авторов не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: email.eucam@gmail.com

EUCAM 2013. Редактирование: FRIDE. C/ Felipe IV, 9 - 1º Dcha. 28014-Madrid, España