

КАЗАХСТАН И ЕС: ОТ СТРАТЕГИИ СОТРУДНИЧЕСТВА К НОВОМУ СОГЛАШЕНИЮ О ПРОДВИНУТОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Р.С. Курмангузин

На начальном этапе суверенного развития Республики Казахстан (РК) ключевыми внешнеполитическими задачами были определены преимущественно те, с решением которых было связано укрепление государственного суверенитета, территориальной целостности, нерушимости границ, экономической и экологической безопасности, общественно-политической и этнополитической стабильности¹.

Исходя из этого, приоритетными направлениями считались интеграционные процессы на евразийском пространстве: предложения Президента Н.А.Назарбаева о создании Евразийского союза (озвучено в ходе визита в Москву в марте 1994 г.), о созыве Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии – СВМДА (прозвучало с трибуны 47-ой сессии ГА ООН в октябре 1992 г.), а также об учреждении соответствующих структур в Центральной Азии.

Основные внешнеполитические события в страновом аспекте в середине 1990-х гг. были связаны с выстраиванием добрососедских отношений с государствами, с которыми имеются общие границы. В первую очередь это Россия²,

Китай³ и центрально-азиатские страны⁴. Было положено начало диалогу с США⁵, а также взаимодействию с ведущими международными и региональными организациями (ОБСЕ⁶, Европейский Союз, НАТО⁷, ОИК⁸). Необходимо упомянуть и тот факт, что в 1994 г. Казахстан присоединился к ДНЯО в качестве государства, не обладающего ядерным оружием, внося тем самым ценный вклад в международную безопасность и контроль над вооружениями.

На рубеже нового тысячелетия актуальность приобрела интеграция в мировые экономические зоны – «единственный способ выживания нации и государства»⁹. Основной

было подписано 22 документа о сотрудничестве в политической, экономической, военной, технической, а также в области науки и культуры.

³ В апреле 1994 г. Казахстан подписал с КНР Соглашение о государственной границе.

⁴ К началу 1995 г. со всеми соседями по региону были заключены Договора о дружбе и сотрудничестве.

⁵ В феврале 1992 г. в Вашингтоне была подписана Хартия о демократическом партнерстве между Казахстаном и США.

⁶ Казахстан – член ОБСЕ с 1992 г. На саммите организации в декабре 1994 г. в Будапеште республика получила совместные и всеобъемлющие гарантии безопасности со стороны ядерных держав.

⁷ В феврале 1992 г. Казахстан присоединился к программе «Партнерство во имя мира».

⁸ Членство в организации Казахстан оформил в декабре 1995 г.

⁹ Назарбаев Н.А. Стабильность и безопасность страны в новом столетии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. 14 декабря 1999 г. / Стратегия независимости. – Алматы, 2003. – С. 74. [Nazarbaev N.A. Stabilit'nost' i bezopasnost' strany v novom

¹ Касенов У. Т. Основные итоги внешнеполитической деятельности Республики Казахстан и ее приоритетные задачи. – Алматы: Казахстанский институт стратегических исследований, 1994. – С. 22. [Kasenov U.T. Osnovnye itogi vneshnepoliticheskoy dejatel'nosti Respubliki Kazakhstan i ee prioritetnye zadachi (Main results and priority tasks of foreign policy activity of the Republic of Kazakhstan). – Almaty: Kazahstanskij institut strategicheskikh issledovanij, 1994. P. 22].

² Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Россией был заключен в 1992 г. В 1994 г. состоялся первый визит Президента Н.А.Назарбаева в Москву, в ходе которого

задачей на внешнеполитической арене было определено достижение оптимального баланса «разумного сочетания старых и новых параметров международных отношений»¹⁰.

В этой связи стали набирать обороты взаимодействие с ЕС, который, укрепив позиции в системе международных отношений, с 2000 г. был занят реализацией Лиссабонской стратегии и присоединением стран Центральной и Восточной Европы.

В указанный период Казахстан находился на важном этапе экономического и политического развития. Озвученная в 1997 г. Президентом Н.А.Назарбаевым Стратегия «Казахстан – 2030» требовала решения задач по обеспечению национальной безопасности, устойчивого экономического роста, базирующегося на открытой рыночной экономике с высоким уровнем иностранных инвестиций и внутренних сбережений, а также надлежащим использованием энергетических ресурсов и созданием соответствующей инфраструктуры. В сложившихся условиях перед МИД РК, который уже десятилетие функционировал как центральный орган дипломатической службы¹¹, была поставлена задача по активизации взаимодействия с ЕС.

Первый шаг был сделан в 2000 г. во время визита в Брюссель Президента Н.А.Назарбаева. На переговорах с Пред-

седателем Европейской Комиссии Р. Проди стороны впервые затронули вопрос о достижении в перспективе стратегического партнёрства. Ранее была заложена база перспективного взаимодействия. В 1999 г. вступило в силу Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, подписанное в 1995 г. Был запущен механизм по его реализации, проведены первые заседания Совета и Комитета сотрудничества «РК – ЕС», Комитета парламентского сотрудничества.

Во время встречи Президент Республики Казахстан предложил совместную разработку Общей стратегии сотрудничества в регионе Центральной Азии (ЦА). Документ предусматривал:

- расширение торгово-экономического и инвестиционного взаимодействия;
- обеспечение доступа товаров и услуг на европейские рынки;
- сотрудничество в области энергетики;
- взаимодействие в сфере добычи и переработки газа;
- сотрудничество в транспортно-коммуникационной области, а также в финансовой и банковской сферах¹².

Необходимость Общей стратегии определялось тем, что в действующем Соглашении не были учтены проблемы, с которыми Казахстан столкнулся в новом тысячелетии. Фактически на начальном этапе Соглашение выполняло роль международного документа, который гарантировал защиту иностранных инвестиций в Казахстане¹³.

В предложениях к Общей стратегии был сформулирован тезис о необходимости поддержки интеграционных процессов в ЦА в интересах объединённой Европы для сбалансированного развития региона. Казахстан стремился достичь взаимопонимания по ключевым проблемам: объединение усилий по противодействию современным вызовам и угрозам (борьба с терроризмом, организо-

stoletii. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan narodu Kazahstana (Address of the President of the Republic of Kazakhstan to the people of the Kazakhstan). December 14th 1999. / Strategija nezavisimosti, – Almaty, 2003, p. 74].

¹⁰ Токаев К.К. Дипломатия Республики Казахстан. – Астана, 2001. – С. 47. [Токаев К.К. Diplomacy of the Republic of Kazakhstan. – Astana, 2001. P. 47].

¹¹ В июле 1992 г. главой государства были утверждены положения «О МИД РК», «О Посольстве РК», «Об основных обязанностях Чрезвычайного и Полномочного Посла РК». Постановлением Кабинета Министров «Вопросы МИД РК» была установлена численность работников центрального аппарата в количестве 476 человек (без аппарата госучреждений и персонала по обслуживанию). См. Курмангузин С.А. 45 лет на дипломатической службе: мемуары. – Алматы, 2003. – С. 218. [Kurmanguzhin S.A. 45 let na diplomaticheskoy sluzhbe: memuary (45 years at diplomatic office). – Almaty, 2003. P. 218].

¹² Детальный обмен мнениями по концепции документа состоялся позднее между Р.Проди и Премьер-Министром РК К.Токаевым. Подходы сторон обсуждались и во время второго заседания Совета сотрудничества «РК – ЕС».

¹³ Закон РК «О государственной поддержке прямых инвестиций» был принят в феврале 1997 г., с ноября стал функционировать Государственный комитет по инвестициям.

ванной преступностью, незаконным оборотом наркотиков), налаживание сотрудничества ЕС с существующими на евразийском континенте международными организациями и структурами (ШОС, СВМДА, Евразийское экономическое сообщество¹⁴).

Несмотря на то, что Астане и Брюсселю не удалось выйти на единый документ, казахстанская инициатива позволила европейцам понять интересы одной из стран ЦА, что в дальнейшем облегчило работу при подготовке «Стратегии Европейского Союза в отношении Центральной Азии на 2002–2006 гг.».

Знакомство с последней показало, ЕС учел предложения по формированию открытых рыночных экономик, привлечению иностранных инвестиций, расширению торговли, что являлось необходимым условием улучшения уровня жизни населения в странах центрально-азиатского региона. Были учтены также такие области сотрудничества, как борьба с организованной преступностью, терроризмом и наркотрафиком, защита окружающей среды, развитие демократических институтов, защита прав человека и снижение уровня бедности, повышение эффективности государственного управления, совершенствование законодательства и формирование гражданского общества¹⁵. Безусловно, что указанный документ не являлся стратегией в собственном смысле этого понятия, а лишь определял общие принципы, цели и индикаторы оказания помощи региону¹⁶. Однако его принятие

было связано с интересом, который ЕС стал проявлять к региону после событий 11 сентября 2001 г.

В 2005 г. ЕС осознал необходимость разработки новой стратегии. Не исключено, что это было связано с попыткой дать ответ Вашингтонскому проекту «Большая Центральная Азия». Такое утверждение подтверждают прозвучавшие в 2007 г. высказывания главы МИД Германии Ф.-В. Штайнмайера, который подчеркнул, что ЕС стремится помочь государствам ЦА самим построить свое будущее¹⁷.

По мнению российских специалистов, основной причиной роста политического интереса к региону ЦА стало активное вовлечение европейских членов Североатлантического альянса в борьбу с терроризмом в Афганистане, на которых США стали постепенно перекладывать ответственность за этот регион, а также необходимость поддержки тыловых баз в центрально-азиатских странах¹⁸. Аналитики ЦА связывали интерес ЕС с осложнениями вокруг поставок российского газа в Европу из-за проблем с украинским транзитом в начале 2006 г.¹⁹.

¹⁴ Необходимость такого взаимодействия европейские лидеры признали спустя 15 лет после известных событий на Украине.

¹⁵ Курмангузин Р.С. Казахстанские инициативы по сотрудничеству с Евросоюзом // Вестник МГИМО–Университета. – 2015. – №1(40). – С. 189. [Kurmanguzhin R.S. Kazahstanskije iniciativy po sotrudnichestvu s Evrosojuzom (Kazakh initiatives to cooperate with European Union) // Vestnik MGIMO-Universiteta, 2015, No. 1(40), p. 189].

¹⁶ Казанцев А.А. Политика стран Запада в Центральной Азии: ключевые характеристики, дилеммы и противоречия. – М., 2009. – С. 138. [Kazancev A.A. Politika stran Zapada v Central'noj Azii: kljuchevye harakteristiki, dilemmy i protivorechija (Western policy in Central Asia: projects dilemmas and contradictions). – Moscow, 2009. P. 138].

¹⁷ Лапинс В. Гражданские державы как игроки в Центральной Азии – германская и европейская политика интересов в эпоху перемен // Центральная Азия: внешний взгляд. Международная политика с центрально-азиатской точки зрения. – Берлин: Фонд им. Ф.Эберта, 2008. – С. 30. [Lapins V. Grazhdanskije derzhavy kak igroki v Central'noj Azii – germanskaja i evropejskaja politika interesov v jepohu peremen (Civic powers as actors of Central Asia – German and European politics of interests in the era of changes) // Central'naja Azija: vneshnij vzgljad. Mezhdunarodnaja politika s central'no-aziatskoj točki zrenija. Berlin: Fond im. F.Jeberta, 2008, P. 30].

¹⁸ Казанцев А.А. Политика стран Запада в Центральной Азии: ключевые характеристики, дилеммы и противоречия. – М., 2009. – С. 127. [Kazancev A.A. Politika stran Zapada v Central'noj Azii: kljuchevye harakteristiki, dilemmy i protivorechija (Western policy in Central Asia: projects dilemmas and contradictions). – Moscow, 2009. P. 127].

¹⁹ Комилова Х.Г. Центральная Азия и Европейский Союз: новые реалии // Современная Европа. – 2009. – №2. – С. 156. [Komilova H.G. Central'naja Azija i Evropejskij Sojuz: novye realii (Central Asia and European Union: new realities) // Sovremennaja Evropa, 2009, No. 2, p. 156].

Можно предположить, что одна из причин это – подведение итогов десятилетнего взаимодействия с государствами региона²⁰.

Что касается Казахстана, то в тот период страна стояла на рубеже нового этапа социально-экономической модернизации и политической демократизации²¹, который был обозначен как вхождение в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных и динамично развивающихся государств мира.

Новые приоритеты, связанные со стремлением войти в указанный клуб, требовали внесения корректив во взаимодействие с Брюсселем. Казахстан был заинтересован в придании сотрудничеству большей содержательности в области региональной и международной безопасности, экономики, социального и культурного взаимодействия.

Астана высказала готовность создать благоприятные условия для инвестиционной деятельности, реализации перспективных проектов, а также привлечения передовых технологий²².

В феврале 2006 г. европейцы подготовили предложения к проекту новой Стратегии. В документе преобладала торгово-экономическая проблематика. Учитывая это, а также принимая во внимание, что Казахстан уже излагал своё видение пер-

спективный направлений взаимодействия, заступающая в первой половине 2007 г. на председательство в ЕС Германия попросила Астану представить соображения²³.

Астана передала соответствующие предложения в июне 2006 г. В них подчеркивалась важность взаимодействия в вопросах региональной интеграции, экономического развития, демократизации, сотрудничества в области энергетики и безопасности. В связи с тем, что в некоторых странах ЦА сохранялись вопросы построения институтов рыночной экономики и диверсификации экономических систем, Казахстан предлагал учесть различные потребности государств региона. Основной акцент следовало сделать на повышении эффективности управления экономикой и развитии частного сектора, человеческого потенциала, на эффективности государственного управления, улучшении инвестиционного климата, привлечении новых технологий, создании высокотехнологических и экспортоориентированных производств²⁴.

Оценивая предложения через призму сегодняшних дней, можно выделить одно из них, связанное с взаимодействием региона со странами ЕС в более широком контексте, допуская сотрудничество в формате ЕС – Россия – страны ЦА.

В экономическом блоке затрагивались вопросы взаимодействия в области сельского хозяйства, строительства, металлургии, туризма, нефтяного и газового машиностроения, пищевой, химической и текстильной промышленности. Говорилось о необходимости сотрудничества в создании специаль-

²⁰ ЕС подписал Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве с Казахстаном и Киргизией в 1995 г., с Узбекистаном – в 1996 и Туркменистаном – в 1997 г.

²¹ Назарбаев Н.А. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Послание народу Казахстана. 1 марта 2006 г. / Избранные речи. Том V. Книга 1. 2006–2007 гг. – Астана. 2010. – С. 32. [Nazarbaev N.A. Kazakhstan na poroge novogo ryvka vpered v svoem razvitii (Kazakhstan is on the threshold of a major breakthrough in its development). Strategija vhozhdenija Kazakhstana v chislo 50-ti naibolee konkurentosposobnyh stran mira (Kazakhstan's strategy of joining the world's 50 most competitive countries). Poslanie narodu Kazakhstana (Address to the people of the Kazakhstan). March 1, 2006. Izbrannye rechi. Volume V. Book 1. 2006–2007. – Astana, 2010. P. 32].

²² В 2005 г. в Концепцию внешней политики РК были внесены изменения, способствовавшие приданию внешнеполитической стратегии экономического характера.

²³ Вопрос о новой Стратегии ЕС обсуждался в ходе визита главы МИД К. Токаева в Берлин в мае 2006 г.

²⁴ Курмангузин П.С. О вкладе Казахстана в создании Стратегии нового партнёрства Европейского Союза со странами Центральной Азии на 2007–2013 гг. // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – №3(60), июль. – С. 91. [Kurmanguzhin P.S. O vklade Kazakhstana v sozdanii Strategii novogo partnerstva Evropejskogo Sojuza so stranami Central'noj Azii na 2007–2013 gody (Kazakhstan's contribution to elaboration of “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership for 2007–2013”) // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, 2012, No.360, June, p. 91].

ных экономических зон, технопарков и парков информационных технологий, в развитии малого и среднего бизнеса, в предоставлении транспортно-логистических услуг. Отмечалась важность энергетического диалога (речь шла о целесообразности разработки единой европейской энергетической политики в ЦА). Предлагалось уделить внимание проблематике использования водно-энергетических ресурсов, создания условий для наукоемких и высокотехнологических секторов, увеличения негосударственных инвестиций в научно-техническую сферу. Подчеркивалась необходимость постепенности процессов демократизации в регионе, контрпродуктивность любых форм давления извне.

ЕС позитивно воспринял предложения к новой Стратегии. Это, в частности, подтвердили оценки Председателя Еврокомиссии Ж.М.Баррозу, прозвучавшие в Астане в декабре 2006 г.

Несмотря на то, что новая Стратегия была внутренним документом ЕС, европейцы учли пожелания и других центрально-азиатских государств, часть которых прозвучала в марте 2007 г. в Астане на встрече глав МИД стран ЦА и «тройки» ЕС (данная встреча заложила основу регулярному диалогу, получившему название «Астанинский процесс»).

С принятием в июне 2007 г. на саммите ЕС в Брюсселе документа, именуемого «Европейский Союз и Центральная Азия: Стратегия нового партнёрства», ЕС пошёл на активизацию диалога. Регион посетил Генеральный секретарь Совета ЕС – Верховный представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности Х.Солана. В Астане он был принят Президентом Н.А.Назарбаевым, провел переговоры с Премьер-Министром К.Масимовым и Министром иностранных дел М.Тажиним.

Страны региона позитивно восприняли новую Стратегию ЕС, поскольку впервые была предпринята попытка отдельных ведущих стран Евросоюза отказаться от традиционного принципа «навязывания» странам ЦА собственных подходов и оценок²⁵.

²⁵ Сайфулин Р.Ш. Центральная азиатская интеграция: сложный путь от декларации к реалиям / Проекты сотрудничества и интеграции для Центральной Азии: сравнитель-

ный анализ, возможности и перспективы / Под ред. А.А.Князева. – Бишкек, 2007. – С. 26. [Sajfulin R.Sh. Central'noaziatskaja integracija: slozhnyj put' ot deklaracii k realizacii / Proekty sotrudnichestva i integracii dlja Central'noj Azii: sravnitel'nyj analiz, vozmozhnosti i perspektivy / Pod red. A.A.Knjazeva. – Bishkek, 2007. P. 26].

Ряд аналитиков подчеркивал, что Стратегия компенсировала упущения Европейской политики соседства для стран ЦА, не имевших общих границ с ЕС²⁶. По мнению других, документ официально признавал двухуровневый характер политики ЕС в отношении республик ЦА: двусторонний и региональный подходы, что соответствовало интересам стран региона²⁷.

В Казахстане отмечали многообразие заявленных в Стратегии ЕС приоритетов, относящихся к сферам политического, экономического, экологического и культурно-гуманитарного сотрудничества. В то же время в документе просматривался ярко выраженный интерес ЕС: предупреждение возможных угроз собственной энергетической безопасности и создание условий для организации бесперебойных поставок энергоносителей.

После принятия Стратегии Казахстан предложил учредить в центрально-азиатских странах пост Национального координатора по взаимодействию с ЕС²⁸.

Астана также представила свои замечания к документу, в котором отражалось

ный анализ, возможности и перспективы / Под ред. А.А.Князева. – Бишкек, 2007. – С. 26. [Sajfulin R.Sh. Central'noaziatskaja integracija: slozhnyj put' ot deklaracii k realizacii / Proekty sotrudnichestva i integracii dlja Central'noj Azii: sravnitel'nyj analiz, vozmozhnosti i perspektivy / Pod red. A.A.Knjazeva. – Bishkek, 2007. P. 26].

²⁶ Ормонбекова Л., Ормонбеков Ж. Стратегия Европейского Союза для Центральной Азии: pro et contra / Institute for Public Policy. – Режим доступа: <http://www.ipp.kg/en/print/525/> [Ormonbekova L., Ormonbekov Zh. Strategija Evropejskogo Sojuza dlja Central'noj Azii: pro et contra (EU Strategy for Central Asia) / Institute for Public Policy. Mode of access: <http://www.ipp.kg/en/print/525/>].

²⁷ Омаров М., Омаров Н. Государства Центральной Азии во внешней политике России, США и Европейского Союза // Центральная Азия и Кавказ. – 2009. – №3. – С. 92. [Omarov M., Omarov N. Gosudarstva Central'noj Azii vo vneshnej politike Rossii, SShA i Evropejskogo Sojuza (Central Asia in foreign policy of Russia, the United States and the European Union) // Central'naja Azija i Kavkaz, 2009, No.3, p. 92].

²⁸ В Казахстане на этот пост был назначен куратор европейского направления во внешнеполитическом ведомстве, заместитель министра иностранных дел К. Сарыбай.

европейское видение страновых «приоритетов» в рамках реализации Стратегии)²⁹.

В целях реализации Стратегии Казахстан инициировал и собственный план мероприятий по развитию сотрудничества в сферах, совпадающих с положениями Стратегии. План, утвержденный распоряжением Премьер-Министра, состоял из восьми разделов: политический диалог; энергетический диалог; содействие экономическому развитию, торговле и инвестициям; верховенство права, надлежащее государственное управление, демократизация и права человека; образование и профессиональная подготовка; окружающая среда и водные ресурсы; борьба с общими угрозами и проблемами; межкультурный диалог. Большинство мероприятий заложило краеугольные камни в основу последующей инициативы Астаны.

В 2008 г. Республика Казахстан получила международное признание, удостоившись чести председательствовать в ОБСЕ в 2010 г.³⁰. Принципиальная поддержка в достижении цели была оказана странами СНГ, в первую очередь Россией.

Происходящие в том период в мире активные процессы, осложнявшиеся глобальным

финансово-экономическим кризисом, требовали от Казахстана новых усилий, направленных на сохранение темпов экономического и политического развития. В создавшихся условиях Астана пошла на нетрадиционные шаги, открывающие новые возможности для сотрудничества, что оказало позитивное влияние на развитие отношений с ЕС.

6 февраля 2008 г. Президент Н.А. Назарбаев в ежегодном послании «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» поручил внешнеполитическому ведомству разработать специальную программу «Путь в Европу»³¹.

В ЕС не ожидали появления своеобразной «дорожной карты» перспективного сотрудничества с европейскими государствами и структурами от страны из центрально-азиатского региона. Несмотря на это, в специальном заявлении от 28 февраля 2008 г. во время председательства Словении в ЕС была высказана поддержка указанной инициативе.

Новое казахстанское предложение в значительной степени было связано с необходимостью успешного обеспечения планировавшегося председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 г. Однако в дальнейшем оно трансформировалось в важнейший внешнеполитический документ, призванный способствовать не только укреплению связей с европейскими странами, но и обеспечению внутреннего развития самой республики.

В ходе предварительной работы, которая на начальном этапе велась небольшой группой специалистов МИД РК, удалось определить ключевые параметры документа. Это касалось статуса программы («государственная программа»³²), продолжительности ее реализации (три года³³), а также перечня из шести приоритетных направлений:

²⁹ «Приоритеты» представляли собой перечень секторальных направлений, на которые ЕС выделял финансовые средства. Перед 6-ой встречей глав МИД «тройки» ЕС и стран ЦА в Ашхабаде в апреле 2008 г. Министр иностранных дел М. Тажин на переговорах с Комиссаром ЕС по вопросам внешних связей и европейской политике соседства Б. Ферреро-Валднер высказал критические замечания по «приоритетам». Они касались таких разделов, как права человека, верховенство закона, эффективное управление и демократизация; продвижение экономического развития, торговли и инвестиций; усиление энергетических и транспортных связей.

³⁰ Назарбаев Н.А. Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики. Послание народу Казахстана. 6 февраля 2008 г. / Избранные речи. Том V. Книга 2. 2008–2009 гг. – Астана, 2010. – С. 82. [Nazarbaev N.A. Rost blagosostojanija grazhdan Kazahstana – glavnaja cel' gosudarstvennoj politiki (Growth of Welfare of Kazakhstan's Citizens is the Primary Goal of State Policy). Poslanie narodu Kazahstana (Address to the people of the Kazakhstan). February 6, 2008 / Izbrannye rechi. Volume V. Book 2. 2008–2009. – Astana, 2010. P. 82].

³¹ Ibid.

³² В казахстанском законодательстве отсутствовал термин «специальная программа». Чтобы снять возможные вопросы внешнеполитических партнеров, в преамбуле программы был подчеркнут принцип многовекторности внешней политики Казахстана.

³³ Указанный срок был оптимален, поскольку включал возможность затягивания с решением актуальных проблем сотрудничества с ЕС и реализации задач устойчивого политического и экономического развития РК.

- налаживание технологического сотрудничества;
- энергетический диалог;
- развитие институциональной базы на основе европейского опыта;
- содействие малому и среднему бизнесу;
- расширение гуманитарной корзины;
- разработка приоритетов председательства Казахстана в ОБСЕ.

В дальнейшем работа велась в рамках межведомственной рабочей группы (МРГ)³⁴, которая состояла из представителей 24 министерств и ведомств в ранге заместителей руководителей. Руководство группой было возложено на Национального координатора по взаимодействию с ЕС.

По итогам работы МРГ были дополнены и уточнены выбранные приоритеты и определены новые:

- сотрудничество в транспортной области;
- в сфере технического регулирования и метрологии;
- торгово-экономического взаимодействия;
- сотрудничество в области качества жизни.

План мероприятий по реализации государственной программы состоял из 86 пунктов. На их реализацию было выделено 8,2 млрд тенге (68 млн долл. по офиц. курсу на октябрь 2008 г.)³⁵.

Указ об утверждении государственной программы «Путь в Европу» на 2009–2011 гг. был подписан Президентом Республики Казахстан 29 августа 2008 г., план мероприятий был принят постановлением Правительства.

³⁴ Была создана распоряжением Премьер-Министра РК 19 апреля 2008 г.

³⁵ Курмангузин Р.С. Программа «Путь в Европу» – успешно реализованная инициатива казахстанской дипломатии / Государственное управление и государственная служба. – Астана. – 2015. – №2. – С. 27. [Kurmanguzhin R.S. Programma «Put' v Evropu» – uspesшно realizovannaja iniciativa kazahstanskoj diplomatii (Path to Europe Programme – a Successfully implemented Initiative of Kazakhstan's Diplomacy) / Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaja sluzhba. – Astana, 2015, No.2, p. 27].

Появление казахстанского «Пути в Европу» было с интересом воспринято экспертным сообществом³⁶. В данной статье хотелось бы привести только некоторые оценки. Интерес представляет высказывание казахстанского специалиста К. Байзаковой, которая считает, что «Путь в Европу» идеологически содержит широкий культурологический аспект движения Казахстана и Европейского сообщества навстречу друг другу³⁷. По мнению других аналитиков, программа представляла собой план действий, по структуре напоминающий документы ЕС³⁸. Казахский экономист Б. Иришев увидел в «Пути в Европу» столбовую дорогу на Родину гуманитарных ценностей³⁹. Среди зарубежных аналитиков можно упомянуть и бельгийского дипломата в отставке Р. Буссена, который подчеркивал, что программа направлена на непрерывную модернизацию для обеспечения экономического роста

³⁶ См. подробно Курмангузин Р.С. Из истории разработки казахстанской государственной программы «Путь в Европу» // Право и политика. – 2012. – №2. – С. 273–281. [Kurmanguzhin R.S. Iz istorii razrabotki kazahstanskoj gosudarstvennoj programmy «Put' v Evropu» (History of Kazakh state strategy “Way to Europe”) // *Pravo i politika*, 2012, No.2, pp. 273–281].

³⁷ Байзакова К.И. Фактор экономической дестабилизации ЕС и судьба программы «Путь в Европу» // Казахстан в глобальных процессах. – 2011. – №3. – С. 11. [Bajzakova K.I. Faktor jekonomicheskoj destabilizacii ES i sud'ba programmy «Put' v Evropu» (Factor of the economic destabilization of EU and the fate of the «Way to Europe» Programme). *Kazakhstan v global'nyh processah*, 2011, No.3, p. 11].

³⁸ Центральная Азия сегодня: вызовы и угрозы. Под ред. К.Л. Сыроежкина. – Алматы, 2011. – С. 226. [Central'naja Azija segodnja: vyzovy i ugrozy (Central Asia: calls and threats). By chief ed. K.L. Syroezhkina. – Almaty, 2011, p. 226]. Данное замечание можно рассматривать как позитивную оценку труда, проделанного специалистами МИД и других госорганов РК.

³⁹ Иришев Б.К. Путь в Европу. Евросоюз: опыт интеграционной модели (эволюция, ценности и проблемы). – Алматы: Раритет, 2009. – С. 553. [Irishev B.K. Put' v Evropu. Evrosojuz: opyt integracionnoj modeli (jevoljucija, cennosti i problemy) (Path to Europe. EU: experience of integration model (evolution, values and problems)). – Almaty: Raritet. 2009].

страны⁴⁰. По мнению же Ж. Боонстра, через «Путь в Европу» Казахстан показал свою заинтересованность в выстраивании более прочных отношений с Европой⁴¹.

В результате реализации госпрограммы удалось достичь следующего.

Во-первых, был дан мощный импульс сотрудничеству с рядом стран ЕС. Это, в частности, подтверждает заключение договоров о стратегическом партнёрстве с Францией, Италией и Испанией. С Германией была подписана межправительственная программа действий в рамках партнёрства во имя будущего.

Во-вторых, удалось достичь ежегодного увеличения на 10% товарооборота со странами ЕС. В 2009 г. данный показатель составил 28,8 млн, в 2010 – 38 млн, в 2011 – 50 млрд долл. США.

В-третьих, были предприняты важные шаги, направленные на совершенствование национального законодательства. Подписанные главой государства в феврале 2009 г. законы «О внесении изменений и дополнений в Конституционный Закон «О выборах в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в Закон «О политических партиях» позволили по итогам парламентских выборов 2012 г. сделать Мажилис (нижняя палата) Парламента многопартийным.

В общей сложности были разработаны, усовершенствованы и приняты 30 законов и других нормативных правовых актов в различных сферах жизни государства и общества⁴². Принято 82 технических регламента, разработано 1847 стандартов с учетом опыта ЕС. И это всё достижения трехлетнего периода.

⁴⁰ Boissin, René. La Gazette Diplomatique. 2008. No.59 - Septembre-Octobre-Novembre.

⁴¹ Boonstra, Jos. The EU's Interests in Central Asia: Integrating Energy, Security and Values into Coherent Policy / EDC2020, 2011, No.9, p. 4.

⁴² Бюллетень Счетного комитета Республики Казахстан за исполнением республиканского бюджета. I квартал 2012 г. – №31. – С. 23. [Bjulleten' Schetnogo komiteta Respubliki Kazahstan za ispolneniem respublikanskogo bjudzhetu [The bulletin of Calculating committee of the Republic of Kazakhstan behind performance of the republican budget. 1st quarter 2012, No.31, p. 23].

Реализация «Пути в Европу» систематизировала приоритеты сотрудничества с ЕС и позволила специалистам МИД РК вновь вернуться к вопросу о необходимости подготовки нового договора.

В основу аргументации о целесообразности разработки нового соглашения легли изменения, происшедшие как в ЕС, так и в Казахстане за последние 12 лет, затронувшие все области взаимодействия.

Позитивно восприняв предложенную аргументацию, Евросоюз подчеркнул, что новый договор должен учитывать приоритеты Стратегии нового партнёрства ЕС со странами Центральной Азии на 2007–2013 гг. и государственной программы «Путь в Европу» на 2009–2011 гг., что полностью совпало с видением Астаны.

Следует упомянуть, что с началом реализации государственной программы Казахстан получил инициативу в диалоге с ЕС. Пользуясь этим, Астана вынесла вопрос о новом соглашении в качестве основного на заседание Комитета сотрудничества «РК–ЕС» в 2009 г. В дальнейшем на состоявшемся в том же году в Брюсселе одиннадцатом заседании Совета сотрудничества «РК–ЕС» стороны согласились, что сотрудничество в нынешнем виде не отражает в полной мере зрелость партнёрства, достигнутого за последние годы.

Первоначально новый договор виделся компактным и гибким. Планировалось, что он будет базовым и регулировать отношения в различных сферах. Рассматривалась возможность заключения рамочного соглашения, определяющего основные направления и принципы сотрудничества. Конкретные вопросы взаимодействия в различных областях могли быть предметом отдельных договоров, что позволяло бы избежать дублирования и оптимизировать контроль за исполнением договоренностей.

Чтобы продемонстрировать ЕС решимость в достижении цели, Казахстан приступил к разработке концепции будущего соглашения. В этой связи был изучен опыт сотрудничества с ЕС ряда государств Европы и Азии. Наибольший интерес представляли наработки специалистов России, Украины и Израиля, поскольку указанные страны имели разный уровень и опыт взаимодей-

ствия с ЕС. В конце 2008 г. казахстанское внешнеполитическое ведомство инициировало соответствующие консультации в министерствах иностранных дел упомянутых государств.

Анализ российского, украинского и израильского опытов сотрудничества с ЕС, в том числе по подготовке соответствующих соглашений, показал, что Казахстан должен сконцентрироваться на разработке полномасштабного документа, охватывающего максимально возможное число направлений взаимодействия. Было ясно, что Астана должна оказывать постоянное давление на Брюссель, добиваясь от последнего соглашения на начало переговоров по новому соглашению. Получение Еврокомиссией мандата на ведение переговоры возможно при активном содействии ведущих стран ЕС. Но в дальнейшем необходимо учитывать позицию других государств, предотвращая блокирование переговоров, как это произошло с нидерландским вето в отношении Сербии. Казахские специалисты понимали, что в ходе переговоров с ЕС первоначальное видение может претерпеть изменения. В этой связи отказ от традиционных институтов взаимодействия (Совет и Комитет сотрудничества «РК–ЕС») представляется затруднительным.

По итогам консультаций и анализа опыта других стран казахские специалисты получили видение на проблематику подготовки подобных соглашений, что подтверждало важность оперативной разработки концепции обновленного договора.

В начале 2009 г. документ был готов. В нём нашли отражение основные положения государственной программы «Путь в Европу» и Стратегии нового партнёрства ЕС, поскольку эти документы имели существенные точки соприкосновения.

В первой половине 2009 г. с положениями концепции были ознакомлены страны и соответствующие структуры ЕС. Документ вобрал опыт взаимодействия РК и ЕС с 2000 по 2009 гг. – период активного и плодотворного сотрудничества.

Существование концепции нового договора оказывало необходимое давление на Брюссель по вопросу начала соответ-

ствующих переговоров. Она демонстрировала твердость Астаны в отстаивании своей цели. Интересно, что по времени данный документ совпал с началом реализации государственной программы «Пути в Европу», что усиливало мультипликативный эффект такого давления.

В конечном итоге 23 мая 2011 г. Совет ЕС по иностранным делам утвердил Еврокомиссии мандат на проведение переговоров по базовому соглашению об «углубленном партнёрстве и сотрудничестве». Несмотря на то, что ряд пунктов концепции не был поддержан европейской стороной, свое предназначение документ выполнил – переговоры по новому соглашению были начаты 12 октября 2011 г. в Астане.

9 октября 2014 г. в присутствии Президента Н.А. Назарбаева и Председателя ЕК Ж.М. Баррозу состоялось подписание в Брюсселе документа о завершении переговоров по проекту Соглашения о расширенном партнёрстве и сотрудничестве. С казахской стороны документ подписал глава внешнеполитического ведомства Е. Идрисов.

Суммируя изложенное, необходимо отметить, что предложения Казахстана по сотрудничеству с ЕС отличались закономерностью и своевременностью. В них было представлено собственное видение перспективных направлений сотрудничества, тесно увязанное не только с существовавшим в конкретный период времени уровнем двустороннего взаимодействия. Казахские инициативы возникали на определенных исторических этапах, когда страна стояла перед важностью достижения новых целей, обеспечивающих стабильное экономическое и политическое развитие. Следует отметить и их последовательность, поскольку они не были направлены на решение сиюминутных внешнеполитических задач. Это было логическое продолжение ранее предпринятых усилий, помноженное на приобретенный опыт сотрудничества Казахстана и других стран с ЕС. В определенной степени казахские инициативы опережали доминировавшие ранее в ЕС подходы, в том числе по вопросу взаимодействия со странами ЦА. И это давало республике определенную инициативу в отношениях с ЕС, открывая перспективы

принятия решений по вопросам, решение которых ранее было затруднительным.

Благодаря активным шагам, предпринятым для реализации вышеуказанных предложений, Казахстану удалось обеспечить собственное поступательное развитие. Придав системность отношениям с Брюсселем, Астана вышла на «дорожную карту» взаимодействия с ЕС⁴³, закладывая необходимую

основу для достижения в будущем реального партнёрства, что, безусловно, важно в свете реализации новой задачи по вхождению Республики Казахстан число тридцати самых развитых государств мира.

⁴³ 21 декабря 2015 г. находившаяся в Астане с визитом в рамках встречи глав внешнеполитических ведомств «ЕС – ЦА» Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике

безопасности Ф.Могерини и Министр иностранных дел Е.Идрисов подписали Соглашение о расширенном партнёрстве и сотрудничестве между Казахстаном и Евросоюзом.

Казахстан и ЕС: от стратегии сотрудничества к новому соглашению о продвинутом партнерстве

Рустем Салимович Курмангузин, кандидат исторических наук, доцент Института дипломатии Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, г. Астана, e-mail: rustemks@mail.ru.

Аннотация: В работе представлены ключевые предложения Республики Казахстан по развитию сотрудничества с Европейским Союзом – крупнейшим торгово-экономическим и инвестиционным партнёром Казахстана, направленные на достижение уровня партнёрского сотрудничества с ЕС и обеспечение устойчивого политического и экономического развития Казахстана.

Ключевые слова: казахстанские инициативы для Стратегии ЕС, Государственная программа «Путь в Европу», Соглашение о расширенном партнёрстве и сотрудничестве.

Kazakhstan and the EU: from Cooperation Strategy to the New Agreement on the Advanced Partnership

Rustem Salimovich Kurmanguzhin, Cand. of History, Associate professor of the Institute of Diplomacy of the Academy of Public Administration under the President of Kazakhstan (Astana), e-mail: rustemks@mail.ru.

Abstract: The author presents key initiatives of the Republic of Kazakhstan to develop cooperation with the European Union – the largest economic, trade and investment partner of Kazakhstan – directed on achievement of level of partner cooperation with the EU and ensuring sustainable political and economic development of Kazakhstan.

Key words: Kazakh initiatives for EU Strategy, State programme “Path to Europe”, Enhanced Partnership and Cooperation Agreement.