

**ФЕНОМЕН ГУАМ:
ОПЫТ СТРУКТУРЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
И ПЕРСПЕКТИВЫ В СТАТУСЕ
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

Сергей ТОЛСТОВ

*ведущий научный сотрудник Института мировой экономики
и международных отношений Национальной академии наук Украины
(Киев, Украина)*

Создание во второй половине 1990-х годах группы взаимодействия ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова) было обусловлено необходимостью консультативного механизма в рамках европейских международных органи-

заций для координации позиций государств-участников и формирования региональных связей. Однако определить роль и уточнить функции ГУАМ на всех этапах сотрудничества заинтересованных сторон и развития этой структуры отнюдь не просто, что объясняется изменениями транснациональной системы и спецификой процессов на постсоветском пространстве. Эти факторы необходимо оценивать в контексте ролевых особенностей стран-участниц и региональных процессов, происходивших за последние 15 лет.

Началом формирования ГУАМ как отдельного структурного компонента можно считать глубокие политические расхождения между постсоветскими государствами во внешней политике, а также в вопросах безопасности и партнерства в военной сфере, которые наметились после развала СССР уже в первой половине 1992 года. Отказавшись подписать Договор о коллективной безопасности на Ташкентском саммите СНГ (15 мая 1992 г.), некоторые страны, в том числе Украина, Молдова, Беларусь, Азербайджан и Туркменистан, не согласились с доминирующим статусом России на постсоветском пространстве и сделали заявку на формирование собственной внешнеполитической линии в европейском и евро-атлантическом контексте.

Еще в 1992—1993 годах политические наблюдатели предполагали, что Киев может стать альтернативным центром консолидации в рамках СНГ. Такое развитие событий считалось предпосылкой возможного распада Содружества на две зоны, одна из которых будет более подвержена западному влиянию, а другая сохранит преимущественную ориентацию на Москву.

Процесс адаптации европейских стран СНГ к реалиям постбиполярного мира был сложным и растянутым во времени. Потенциал межгосударственного сотрудничества, просматривавшийся в учредительных документах СНГ, удалось реализовать лишь на минимальном уровне. В контексте перехода к капитализму все постсоветские государства стремились решать

задачи внутреннего развития и внешнеполитического позиционирования самостоятельно, без координации с другими бывшими республиками СССР. Большинство стран Центральной Азии и Армения намеревались сохранить союзнические отношения с Россией, что подкреплялось необходимостью обеспечить гарантии безопасности. А политические элиты Украины, Молдовы, Азербайджана и Грузии искали возможности укрепить свою самостоятельность в отношениях с Москвой, отвергая участие в «протокоалиционных» военно-политических структурах типа Штаба по координации военного сотрудничества государств-членов СНГ (действовал с 24 сентября 1993 г. по 1 января 2006 г.) и Штаба объединенного командования коллективных миротворческих сил СНГ. Для правительств Молдовы, Грузии и Азербайджана постоянным раздражителем оставался вопрос территориальной целостности. При этом позицию России они рассматривали как серьезное препятствие для восстановления своего контроля над территорией автономий, провозгласивших независимость. События 1992—1994 годов, связанные со статусом Черноморского флота и сепаратистскими настроениями в Крыму, Украина оценивала как подтверждение имперских амбиций политических кругов РФ.

Второй важный фактор — непосредственное влияние процессов расширения ЕС и НАТО, которые обусловили провозглашение Украиной и Молдовой проевропейской ориентации, а также стали стимулом для сближения Грузии и Азербайджана с Североатлантическим альянсом и Евросоюзом. В 1990-х годах европейские интеграционные процессы казались тенденцией, которая раньше или позже распространится и на европейские республики бывшего СССР. На этом фоне отказ от военного и военно-политического взаимодействия с Россией рассматривался как главная предпосылка успешной прозападной ориентации. Существенное влияние на формирование политических представлений оказала идея Зб. Бжезинского о необхо-

димости превентивного сдерживания Москвы, чтобы не допустить возрождения Российской империи. В создании Балто-Черноморской дуги — альянса государств между Балтийским и Черным морями — Зб. Бжезинский усматривал эффективное средство влияния на Россию¹.

¹ См.: *Brzezinski Z. Out of Control: Global Turmoil on the Eve of Twenty-first Century.* N.Y., 1993. P. 187—205.

Поскольку провозглашение ГУАМ совпало с попытками установить постоянные формы политической координации Украины с Польшей и Литвой, для российской элиты этот проект стал прямым напоминанием о «лимитрофных пространствах» XVIII века и различных версиях санитарного кордона 1920—1930-х годов. Поэтому не удивительно, что с самого начала отношение Москвы к ГУАМ было однозначно негативным.

Формирование ГУАМ как многостороннего консультативного механизма

В 1995—1996 годах дипломаты Украины, Молдовы, Азербайджана и Грузии взаимодействовали на уровне политических консультаций в рамках ООН, ОБСЕ и Совета Европы. Более активное сближение позиций этих стран наметилось после Лиссабонского саммита ОБСЕ — в рамках обсуждения фланговых ограничений Договора об обычных вооружениях и вооруженных силах в Европе. О возникновении ГУАМ как политико-консультативного механизма было объявлено на встрече глав государств и правительств государств-членов Совета Европы в Страсбурге 10 октября 1997 года. Совместная декларация президентов четырех стран предусматривала тесное сотрудничество «для укрепления стабильности и безопасности в Европе на основе принципов суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ». Одной из важных целей такого взаимодействия считалось сокращение сроков вывода российских войск и военных баз из Приднестровья и Грузии. Документ констатировал совпадение позиций стран ГУАМ по ключевым международным проблемам, включая процессы на постсоветском пространстве.

В общей форме цели и задачи этой структуры были определены в ходе встречи глав делегаций Украины, Грузии, Молдовы и Азербайджана в Вашингтоне на ежегодном совещании МВФ и Всемирного банка в октябре 1998 года. Договаривавшиеся стороны акцентировали внимание на проблеме развития транскавказского транспортного коридора в качестве потенциально важного направления региональной интеграции, а также фактора укрепления экономического и политического суверенитета стран этой группы. С точки зрения Украины создание ГУАМ открывало доступ к каспийской нефти и использованию нефтепровода Одесса — Броды с последующей транспортировкой энергоносителей на европейский рынок. В качестве сопутствующей цели просматривалось обеспечение безопасности транспортных коридоров.

На Вашингтонском саммите НАТО, состоявшемся 24 апреля 1999 года, в эту группу вошел и Узбекистан, в 1999 году приостановивший свое участие в Ташкентском пакте 1992 года, однако не денонсировавший этот документ. Расширенное объединение государств получило название ГУУАМ.

Принятое в Вашингтоне Заявление президентов государств-членов этого объединения уточняло принципы и основные направления его деятельности с акцентом на вопросах безопасности, включая:

- укрепление разностороннего сотрудничества в рамках международных организаций и форумов;
- развитие взаимодействия в рамках Совета евро-атлантического партнерства и программы НАТО «Партнерство ради мира»;
- сотрудничество в сфере мирного урегулирования конфликтов и кризисных ситуаций;
- углубление практического взаимодействия, направленного на укрепление миротворческого потенциала;
- противодействие этнической нетерпимости, сепаратизму, религиозному экстремизму и терроризму;
- укрепление режимов нераспространения ядерного оружия и других видов ОМУ;
- предотвращение поставок вооружения в зоны конфликтов;
- сотрудничество в развитии транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия;
- проведение регулярных консультаций по вопросам, представляющим взаимный интерес.

До 2001 года ГУУАМ преимущественно рассматривали как межгосударственный координационный механизм. Дипломатия стран-участниц избегала формального противопоставления новой структуры с СНГ и с другим организациями, созданными на постсоветском пространстве. С точки зрения Украины основные перспективы ГУУАМ связывались с созданием и реализацией проекта Евро-Азиатского транспортного коридора, с возобновлением проекта ТРАСЕКА вдоль Великого шелкового пути, а также с расширением регионального взаимодействия с европейскими и евро-атлантическими структурами, поскольку было очевидно, что без их поддержки реализовать проект транспортировки каспийской нефти в Европу через Грузию и Украину вряд ли возможно.

Кроме того, предприятия военно-промышленного комплекса Украины были заинтересованы в поставках в другие страны ГУАМ вооружения и в предоставлении услуг по модернизации военной техники. С 1998 года украинский генералитет предлагал создать совместное военное подразделение ГУАМ со специфическим набором задач, включая обеспечение безопасности транспортных коридоров и трубопроводов. На проходившей 21 января 1999 года встрече министров обороны государств ГУАМ утвердили положение о формировании совместного миротворческого батальона. Первые общие тематические учения подразделений Украины, Грузии и Азербайджана были проведены в Грузии весной того же года, накануне официального открытия нефтепровода Баку — Супса и железнодорожной паромной переправы Поти — Ильичевск².

Однако Киев явно не спешил использовать миротворческие силы ГУУАМ в локальных конфликтах. По словам А. Кузьмука (министр обороны страны с июля 1996 г. по октябрь 2001-го и с сентября 2004-го по февраль 2005-го), для обеспечения стабильности в Кавказском регионе Украина готова участвовать в политических консультациях, в создании транскавказского коридора, в восстановлении Великого шелкового пути, для чего не обязательно направлять на Кавказ миротворческий контингент³. При этом А. Кузьмук подчеркивал, что речь идет не о создании формальной коалиции или о деятельности совместного подразделения на территории СНГ.

² См.: *Бадрак В.* Виват ГУУАМ! // Зеркало недели, 14 октября 2000, № 40 (313).

³ См.: *Бадрак В.* Батальонотворчество, или Новая философия военного сотрудничества // Зеркало недели, 22 января 2000, № 3 (276).

В годы президентства Л. Кучмы первоочередной сферой возможного использования миротворческих усилий ГУУАМ считалась территория Нагорного Карабаха (если по этому вопросу будет достигнуто взаимное согласие сторон, т.е. Армении и Азербайджана). Что касается Абхазии, то руководство Украины предлагало свои посреднические услуги по урегулированию конфликта дипломатическими средствами.

В 1999—2001 годах обозначились почти все основные концепты и идеи, касавшиеся перспектив развития объединения, включая возможности его расширения за счет Польши, Румынии и Болгарии, а также преобразования в международную структуру. Ялтинский саммит ГУУАМ (6—7 июня 2001 г.) принял по инициативе Украины Хартию организации, которая содержала ряд положений уставного характера и конкретизировала цели деятельности. В июле 2002 года страны-члены подписали соглашение о формировании зоны свободной торговли, в 2004-м приняли решение о создании Парламентской ассамблеи ГУУАМ.

14 июня 2002 года Узбекистан заявил о намерении приостановить свое членство в объединении, а с 2005 года полностью исключил свое присутствие в его органах и структурах. Тем не менее Ташкент по-прежнему участвует в зоне свободной торговли и транспортных проектах, включая поддержанную ЕС программу ТРАСЕКА, в рамках которой грузы из Узбекистана в Европу проходят по маршруту Ташкент — Туркменбаши — Баку — Потти — Ильичевск. Изменение позиции страны было вызвано в первую очередь «сдвигом» ГУУАМ в сторону сотрудничества с НАТО, а также подготовкой планов, представляющих потенциальную альтернативу проектам СНГ при низких возможностях этого объединения в сфере экономической интеграции.

Примечательно, что долгое время Киев рассматривал потенциал ГУУАМ как многосторонней структуры в качестве резервного. Согласно украинским взглядам, главным считалось транспортно-энергетическое направление, обуславливавшее предпосылки для более устойчивой энергетической безопасности. Акцент делался на максимальной отдаче международных транспортных коридоров, проходящих через территории государств ГУУАМ, что представлялось как «главная связующая нить» объединения и «основной смысл его исторического предназначения»⁴.

Тем не менее устойчивая перспектива энергетического маршрута Баку — Супса — Одесса — Броды определена не была — несмотря на постоянные усилия Украины и формальное согласие Польши поддержать этот проект, а также серьезные попытки украинского правительства договориться о возможностях поставок нефти из Казахстана и Азербайджана, предпринимавшиеся в 2003—2004 годах. Обозначенные в Ялтинской хартии 2001 года планы преобразования ГУУАМ в полноценную транснациональную организацию осуществлялись в замедленном режиме. К тому же в 2002—2004 годах в ходе переговоров между Киевом и Москвой удалось согласовать и нормализовать среднесрочные условия поставок и транзита через украинскую территорию российских нефти и газа, что укрепляло статус Украины как основного транзитного государства и способствовало снижению напряженности в отношениях с РФ, наиболее заметному в 2002—2004 годах. Прагматический пошиб внешней политики президентства Л. Кучмы (в форме многовекторности) подвергался целенаправленной критике с точки зрения его неопределенности и ситуативности, что стало важным фактором поддержки политическими кругами, а также различными фондами США и стран ЕС передачи власти В. Ющенко, который однозначно декларировал прозападную ориентацию.

⁴ Выступление Президента Украины Л. Кучмы в рамках обсуждения пункта 3 повестки дня саммита ГУУАМ «Современное состояние сотрудничества в рамках ГУУАМ и перспективы его развития» (Ялта, 7 июня 2001 г.).

Мода на демократию и проблемы развития

С приходом на пост президента Украины В. Ющенко (2005 г.) была сделана попытка активизировать деятельность ГУАМ и начать ее новую фазу. Среди основных факторов, которые рассматривались в качестве предпосылки более высокого значения этого объединения в контексте изменившейся политической ситуации в Черноморско-Каспийском регионе, отмечали три составляющих:

- расширение НАТО и ЕС, а также вступление в Североатлантический альянс Румынии и Болгарии, что придало ему статус прямого участника отношений безопасности в Черноморском регионе;
- ускорение демократических процессов на основе развития прямых контактов государств региона с НАТО и ЕС;
- интенсивное развитие новых энергетических проектов, что подталкивало к поиску взаимовыгодных условий сотрудничества стран ГУАМ с европейскими государствами и странами Центральной Азии.

Мотивация новых задач сводилась к тому, что государства Черноморско-Каспийской зоны не могут оставаться в стороне от европейских процессов, ожидая, когда Россия проявит готовность к взаимовыгодному сотрудничеству. Для обеспечения более устойчивых перспектив развития предлагалось сосредоточить внимание на укреплении региональной безопасности, поскольку без этого перспективы амбициозных экономических проектов остаются неопределенными. В качестве общих целей стран ГУАМ называли прекращение военного присутствия РФ в Грузии и Молдове, содействие переходу отделившихся провинций под контроль центральных властей и оказание взаимопомощи в кризисных ситуациях.

Новыми элементами политического позиционирования ГУАМ на саммите в Кишиневе (22 апреля 2005 г.) стали разработка плана урегулирования конфликта в Приднестровье и декларирование готовности способствовать демократизации постсоветского пространства. Расчет строился на том, что активизация ГУАМ обеспечит продолжение процессов расширения НАТО и ЕС, а это, в свою очередь, предоставит черноморско-каспийским государствам реальные экономические выгоды, участие в проектах транспортировки нефти и газа, крупные инвестиции и доступ к новым технологиям. Разумеется, такой подход означал выдвижение если не экономической, то, по крайней мере, политической альтернативы СНГ. Придание ГУАМ более выраженной политико-идеологической направленности привело к окончательному прекращению участия Узбекистана в деятельности организации. В ходе Кишиневского саммита В. Ющенко предложил трансформировать ГУУАМ в региональную международную структуру. Ее цель определялась как «создание зоны стабильности, безопасности и процветания, которая тесно связана с Европейским союзом и развивается по европейским правилам и стандартам». По словам В. Ющенко, деятельность ГУУАМ в качестве коалиции государств должна основываться на трех мировоззренческих принципах:

- организации необходимо стать «оплотом и гарантом демократических изменений и стабильности в Черноморско-Каспийском регионе». Становление и укрепление этих ценностей невозможно без продвижения государств-членов по пути европейской интеграции;
- усиление экономической мощи государств региона и активизация их совместного участия в реализации международных проектов, прежде всего в транспортной

и энергетической областях. Реализация соглашения о создании зоны свободной торговли ГУАМ обусловит предпосылки для продвижения других совместных проектов, особенно в сфере транзита энергоресурсов в Европу;

- сотрудничество в области безопасности, включая противодействие растущей угрозе международного терроризма, сепаратизма, экстремизма, транснациональной организованной преступности как прямого вызова демократии и экономическому развитию. Достижению этой цели должны способствовать совместные миротворческие силы, предназначенные для размещения в регионах локальных противостояний, предположительно в зоне грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов⁵.

Для поддержки своих политических инициатив лидеры Грузии и Украины инициировали проведение форума «Сообщества демократического выбора» (СДВ), который рассматривался как региональная проекция глобального «Сообщества демократий», созданного в конце 1990-х годов в целях поощрения демократизации политических систем развивающихся стран. В ходе этого форума (Киев, 1—2 декабря 2005 г.) был сделан акцент на его привязке к Балто-Черноморско-Каспийскому региону как проекта, параллельного ГУАМ. Поскольку СДВ не предусматривало создания структурных и организационных элементов, организация ГУАМ становилась главным механизмом реализации новой политики в Черноморско-Каспийском регионе.

Созыв форума СДВ был продиктован стремлением Киева продемонстрировать возможности своего идейного лидерства в политических трансформациях на пространстве СНГ и в сопредельных регионах. Официальная цель данного мероприятия заключалась в стимулировании демократических процессов в Балто-Черноморско-Каспийском регионе. В декларации, принятой неправительственными общественными организациями, выражалась готовность утвердить принципы политической демократии, верховенства закона и гражданского общества, а также углубить культурные связи между государствами Балтии, Центрально-Восточной и Восточной Европы, Балкан, Черного моря и Кавказа. Фактические цели нового сообщества предполагали расширить политико-идеологическое влияние на Россию, Беларусь и другие постсоветские государства путем создания «площадки» для критики их правящих кругов.

Однако в связи с дефицитом содержательных инициатив и реальных методов влияния деятельность форума не получила практического продолжения. Вполне очевидно, что динамика смены режимов в Афганистане, Ираке, Грузии, Украине и Кыргызстане создавала дополнительный импульс для давления на руководство РФ, «рекламируя» стандартные пути решения схожих политических проблем. Вместе с тем сами по себе притязания Украины на региональное лидерство представлялись завышенными, поскольку для обеспечения статуса государства как доминирующего регионального субъекта необходим набор (хотя бы минимальный) факторов, обеспечивающих заинтересованность в этом других стран, играющих роль «младших» партнеров, а также их готовность объединять усилия для решения ряда общих функциональных задач. Что касается периферии евро-атлантического пространства, то воздействие на нее жесткой системы западных институтов исключает возможность возникновения альтернативных центров силы и влияния. Наличие в рамках «бинарной» евро-атлантической системы двух центров принятия решений (США и ЕС) создает специфическую конфигурацию связей, при которой Соединенные Штаты и Евросоюз либо начинают конкурировать друг с другом (что случается довольно редко), либо находят формы согласования общих подходов. Усиление присут-

⁵ См.: Ющенко призывает к созданию на базе ГУУАМ «оплота демократии и стабильности», 22 апреля 2005 [<http://www.podrobnosti.ua/power/intpol/2005/04/22/206716.html>].

ствия НАТО в Черноморском бассейне способствует повышению активности региональных государств, однако об их альтернативном лидерстве в такой ситуации речь не идет. В этих условиях использование тезиса о региональном лидерстве Украины скорее играет роль эмоционального фактора, стимулирующего выполнение функций, которые правительства таких новых членов НАТО, как Польша или Румыния, считают для себя неудобными.

В ходе очередного саммита ГУАМ (Киев, 22—23 мая 2006 г.) было принято решение завершить формирование атрибутов международной организации. Был подписан ряд документов, в том числе Устав «Организации за демократию и экономическое развитие — ГУАМ», который (в отличие от Ялтинской хартии 2001 г.) имел форму межгосударственного международного договора, подлежащего ратификации парламентами стран-участниц.

Выступивший на саммите В. Ющенко особо выделил заинтересованность Украины в энергетическом сотрудничестве, которое является одним из важнейших вопросов для государств ГУАМ. Прежде всего Украина проявила интерес к новым перспективам транспортировки нефти — с учетом возможностей ее производителей (Азербайджана и Казахстана), а также интересов потребителей в Европейском союзе. Киев стремится к максимальному развитию очевидной транзитной функции и для продвижения энергетических проектов готов предоставить имеющиеся у него мощности, включая нефтепровод Одесса — Броды. Было вновь отмечено, что Украина видит в этом проекте большую перспективу, включая возможность строительства нового нефтеперерабатывающего завода и терминала для каспийской нефти. В. Ющенко подтвердил готовность Киева рассматривать проекты, касающиеся прокладки новых трубопроводов и поставок газа из Центральной Азии через Каспийское море, Кавказ и Украину в Европу, однако расценил проект создания газопровода по дну Черного моря в обход России как нереалистичный⁶.

Поскольку демократическая риторика не обеспечила повышение статуса стран ГУАМ в отношениях с ЕС, но способствовала обострению противоречий с Россией, в 2006—2007 годах акценты сместили на популяризацию и лоббирование ряда экономических проектов, в первую очередь по транспортной инфраструктуре.

С такими инициативами В. Ющенко выступил на саммите Организации черноморского экономического сообщества (ОЧЭС) в Стамбуле (25—26 июня 2007 г.), предлагая сформировать общую для государств-членов энергетическую политику, основанную на прозрачном и недискриминационном доступе всех стран к энергетическим ресурсам. Наряду с этим было предложено создать Черноморскую зону свободной торговли, сосредоточить внимание на реализации транспортных проектов и развитии международных транспортных коридоров.

Заявления украинских политиков в косвенной форме отражают понимание узости параметров ГУАМ для развития экономических интеграционных проектов. Учитывая явную нереалистичность представлений о том, что в случае изменения характера власти в России отношение Москвы к перспективам и проектам СНГ может существенно измениться, Киев декларировал готовность реализовать в рамках ГУУАМ энергетическую политику, которая «связывала бы эти страны с ЕС», а также пропагандировал вступление в ГУАМ государств Центральной Восточной Европы — членов ЕС и НАТО⁷.

⁶ См.: Стенограмма совместной пресс-конференции глав государств-участников ГУАМ, 23 мая 2006 [http://ww7.president.gov.ua/ru/news/data/28_8461.html]; Саммит ГУАМ: ГУАМ — это не противовес СНГ или России, 23 мая 2006 [<http://www.obozrevatel.com/news/2006/5/22/113961.htm>].

⁷ См.: Ющенко: ГУУАМ — наиболее перспективная инициатива сотрудничества стран в регионе, 12 апреля 2005 [<http://www.podrobnosti.ua/power/intpol/2005/04/12/203669.html>]; Украина и Грузия выступают за открытость ГУУАМ для стран вне границ бывшего СССР, 20 апреля 2005 [<http://www.podrobnosti.ua/power/intpol/2005/04/20/206014.html>].

Параллельно были озвучены слабо конкретизированные проекты по созданию более широкого рыночного пространства в рамках ОЧЭС на основе зоны свободной торговли с развитыми транспортными коммуникациями, которое будет регулироваться принципами ВТО и станет для стран европейской периферии более доступным и либеральным, нежели рынок Евросоюза.

Планы и инициативы

В 2006—2007 годах планы ГУАМ были сосредоточены на трех основных направлениях: идея о создании общего пространства добычи и транзита энергоносителей, проект энерготранспортного коридора на основе использования нефтепровода Одесса — Броды, совместное представительство и продвижение интересов стран-участниц на международной арене. Последний аспект предусматривает создание миротворческих структур и их потенциальное использование в зонах локальных конфликтов.

В 2007 году были проведены два энергетических саммита с участием президентов Украины, Польши, Литвы, Грузии и Азербайджана. Идея о создании общего Балто-Черноморско-Каспийского энерготранзитного пространства, выдвинутая на Краковском энергетическом саммите (11 мая), считается совместной инициативой Азербайджана, Грузии, Литвы, Польши и Украины. На этой встрече был представлен и Казахстан (в лице министра энергетики и минеральных ресурсов Б. Измухамбетова). Президент республики Н. Назарбаев, также приглашенный на конференцию в Кракове, отменил поездку в связи с начавшимся 10 мая официальным визитом в Казахстан В. Путина, в ходе которого была достигнута договоренность о строительстве Прикаспийского газопровода с участием России, Казахстана и Туркменистана.

На саммите в Кракове В. Ющенко заявил, что стратегия развития энергетики Украины базируется на принципах достижения энергетической эффективности, диверсификации источников энергоснабжения и полноценного использования транзитных возможностей. Киев заинтересован в формировании общего энергетического пространства Центральной и Восточной Европы, которое позволит найти оптимальное сочетание возможностей отдельных стран и придаст существенный импульс выполнению норм Европейской энергетической хартии.

В качестве важного компонента данной стратегии предлагалось использовать нефтепровод Одесса — Броды. В октябре 2007 года Баку одобрил вхождение Государственной нефтяной компании Азербайджанской Республики (ГНКАР) в состав акционеров предприятия «Сарматия», созданного для продления нефтепровода Одесса — Броды до польского города Плоцк. Министр промышленности и энергетики республики Н. Алиев отметил, что Азербайджан готов участвовать в этом проекте, хотя вопрос об источниках загрузки нефтепровода пока не решен.

На энергетическом саммите «Развитие энергетического сотрудничества с регионами Каспийского и Черного морей: навстречу расширению энергетического рынка» (10—11 октября 2007 г., Вильнюс) рассматривались темы, связанные с пополнением состава акционеров СП «Сарматия», созданного в июле 2004 года для строительства нефтепровода Броды — Плоцк протяженностью 490 км⁸.

⁸ Основные направления деятельности СП «Сарматия» — подготовка проектно-сметной документации, привлечение инвестиций и обеспечение строительных работ. Это СП должно подготовить ТЭО и определить эффективность поставок нефти из Каспийского региона в Польшу. 10 октября 2007 года государственные нефтяные и нефтетранспортные компании Азербайджана, Литвы, Грузии, Польши и Украины подписали соглашение о строительстве нефтепровода Броды — Плоцк и корпоративный договор о долевом

По инициативе Украины в рамках мероприятия состоялось заседание «круглого стола», посвященное формированию общего европейского транзитного пространства в Центральной и Восточной Европе, предусматривающего решение транзитных вопросов в соответствии с Европейской энергетической хартией и национальными интересами стран-участниц.

Заседание Совета глав государств ГУАМ в Вильнюсе (10 октября 2007 г.) приняло решение сосредоточить основное внимание организации на региональных проектах транспортного и инфраструктурного характера, включая достройку и использование нефтепровода Одесса — Броды — Плоцк — Гданьск, строительство железных дорог в Грузии, сооружение паромной переправы Керчь — Потти — Батуми и др.

Заявления В. Ющенко и других украинских политиков выражали намерения обойти вопросы конкуренции с Турцией за роль главного транзитного государства, а также заинтересовать ЕС возможностью косвенной защиты европейских энергетических целей (включая давление на Россию с требованием присоединиться к Европейской энергетической хартии). Киев продолжает рассматривать проект трубопровода Одесса — Броды — Плоцк как чуть ли не единственный способ диверсификации поставок нефти, а также обеспечения относительной энергетической независимости. В целях интернационализации и европеизации проблемы энергетического транзита предлагается сосредоточить внимание на разработке основополагающих принципов общей энергетической политики, которые позволят достичь большей общей выгоды и уменьшить угрозу использования энергетических вопросов как инструментов внешнего влияния⁹.

Правда, пока контуры предполагаемого общего энерготранзитного пространства представлены лишь в общей форме. Выдвигая эту инициативу, аппарат президента В. Ющенко пытался соединить идею лидера Польши Л. Качиньского о формировании единой позиции стран ЕС и НАТО в сфере энергетической безопасности с усилиями Украины убедить Европейскую комиссию в реалистичности и преимуществах транзита каспийской нефти в государства Евросоюза по самому короткому маршруту — через Грузию, Украину и Польшу. Тем не менее в заявлениях Киева контуры Балто-Черноморско-Каспийского энерготранзитного пространства пока выглядят размытыми и неопределенными. На основе публичных высказываний руководителей стран ГУАМ можно сделать вывод, что речь идет о попытках найти совместимость с рядом таких различных схем и проектов, как предложенные США планы строительства транскаспийских трубопроводов, что предполагает замкнуть энергоресурсы государств Центральной Азии на турецком маршруте транзита, а также проект газопровода «Набукко» с участием Австрии, Турции, Болгарии, Румынии и Венгрии, который пройдет через территории Азербайджана, Грузии, Турции до Австрии.

Следует отметить, что предложенные схемы конкурируют с российскими планами и проектами. В их числе: разрабатываемый нефтепровод Бургас — Александруполис, действующий газопровод «Голубой поток» (Туапсе, РФ — Самсун, Турция) и проектируемый газопровод «Южный поток» (от Туапсе через Черное море, Болгарию и Грецию до границ Италии). Последний — альтернатива украинскому маршруту транзита газа в страны ЕС.

Главной идеей предлагаемого общего пространства представляется отказ от противопоставления евроазиатского энергокоридора Баку — Супса — Одесса — Броды дей-

участии в международном предприятии «Сарматия». Долевое участие Украины, Азербайджана, Грузии и Польши составляет по 24,75%, Литвы — 1%. После завершения строительства от нефтепровода предполагается вывести ответвление на Литву для поставок нефти на выкупленный польской компанией нефтеперерабатывающий завод «Мажейку нафта» [<http://delo.ua/news/politics/ukraine/info-59665.html>].

⁹ См.: Ющенко выступает за создание Черноморской зоны свободной торговли, 25 июня 2007 [<http://korrespondent.net/business/196225>].

ствующему маршруту транспортировки нефти по трубопроводу Баку — Тбилиси — Джейхан, который, как ожидается, может быть заполнен на его проектную мощность уже в 2008 году. Поскольку Азербайджан планирует значительно увеличить добычу нефти (до 65 млн т к 2010 г.), ее дополнительные объемы можно направить по маршруту Грузия — Украина — Польша. Однако для этого потребуются существенные усилия по реконструкции и достройке имеющихся трубопроводов до Плоцка и Гданьска, а также для поиска потенциальных потребителей. Если проект будет реализован, то просматривается более конкретная перспектива продления энергокоридора на восток (до месторождений Туркменистана и Казахстана).

Упоминание В. Ющенко и И. Алиевым в рамках этого пространства Турции, Румынии и Болгарии объяснить труднее. Болгария и Румыния — ключевые участники всех альтернативных проектов России, а Турция — прямой конкурент Украины практически во всех энерготранспортных схемах.

Попытки перенаправить экспорт нефти и газа из Центральной Азии в Европу в обход РФ обусловлены ссылками на намерения «Газпрома» сохранить свою роль монопольного поставщика. Что же касается позиции непосредственных стран-экспортеров, то они, за исключением Азербайджана, пока изыскивают возможности для лавирования между РФ и западными компаниями. Исходя из такой тактики, Казахстан, Туркменистан и Узбекистан сумели повысить цены на экспортируемый газ, который перепродается «Газпромэкспорту».

Разумеется, если бы Москва согласилась на более прозрачный и взаимовыгодный режим транзита нефти и газа по территории РФ (хотя бы для других стран СНГ), то прокладка альтернативных маршрутов не имела бы смысла (или по крайней мере не рассматривалась бы как первоочередная задача). В то же время важными аргументами в пользу морских трубопроводов являются отсутствие транзитных платежей, а также опасения «Газпрома» по поводу того, что рано или поздно страны-транзитеры попытаются объединиться и диктовать России консолидированные (монопольные) условия поставок.

В последние годы сдержанная оценка перспектив использования трубопровода Одесса — Броды мотивировалась рядом объективных и субъективных причин, включая нехватку нефти, а также проблемы, связанные с ее качеством (сортом) и с потенциальными потребителями. Нефтедобывающие компании государств Центральной Европы имеют свои приоритеты, и до начала технической эксплуатации трубопровода Одесса — Броды — Плоцк они вряд ли начнут в практическом плане рассматривать связанные с ним возможности. Если говорить о нефтеперерабатывающих заводах в странах указанного региона, то они ориентированы в основном на нефть России или Казахстана. Соответственно, в случае поставок каспийского черного золота оно либо подлежит дальнейшей транспортировке в государства Западной Европы, либо ряд заводов необходимо будет реконструировать и перефилировать на переработку легкой нефти с Каспия. В ходе украинско-германских межправительственных переговоров (апрель 2003 г.) в качестве возможного решения проблемы называлось даже продолжение нефтепровода Одесса — Броды до немецкого порта Вильгельмсхафен.

В ряду субъективных причин эксперты чаще всего отмечали относительно низкий уровень менеджмента проекта в Украине, недостаточно серьезное отношение к нему политиков Польши и отсутствие прямого интереса крупных энергетических ТНК.

Другим основным направлением, определяющим перспективы ГУАМ, считается активизация общих усилий в целях мирного урегулирования в странах-членах объединения «замороженных» конфликтов. Ясности в постановке этого вопроса нет, что неудивительно с точки зрения параметров проблемы и ее возможных последствий.

Сама постановка вопроса о «размораживании» локальных конфликтов в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе не конкретизирована. Она выгля-

дит гораздо проще с точки зрения абстрактных построений, нежели в форме конкретных действий и усилий. Практически ничего не говорится об устранении первопричин возникновения конфликтов, которые рассматриваются лишь с точки зрения внешнего, российского фактора.

Однако нельзя не отметить, что во всех случаях отделившиеся автономии уже давно функционируют как непризнанные страны со своими политическими системами и не связывают свое будущее с вхождением в состав государств, от которых они в свое время отмежевались. Ни в одном из перечисленных случаев страны ГУАМ не предложили собственной адекватной модели реинтеграции отделившихся автономий, в основном уповая на решения транснациональных организаций и возможность ввести многосторонние военные или полицейские формирования как предпосылку изменения структуры власти на этих территориях. В качестве примера, несколько выпадающего из общего ряда, можно привести украинский план урегулирования приднестровского конфликта (апрель 2005 г.), который, однако, касался лишь общих рамок проблемы, но оставлял без ответа вопросы реинтеграции политических систем и органов управления Молдовы и Приднестровья. Главным элементом плана считалось проведение свободных выборов в Верховный совет Приднестровья в 2005 году, на которых должны присутствовать международные наблюдатели, что становилось возможным лишь в том случае, если бы руководство Молдовы обратилось с такой просьбой к ОБСЕ, СНГ и другим европейским структурам. Однако такие действия Кишинева выглядели проблематичными, так как обуславливали повод для неизбежной критики со стороны оппозиции под предлогом легитимизации фактического статуса Приднестровья.

Поскольку возможность победы сторонников возвращения Приднестровья в состав Молдовы на правах автономии не просматривалась (по причине отсутствия носителей таких взглядов), прогнозируемым результатом признания выборов в Приднестровье как недемократических становилась экономическая блокада этого непризнанного государства со стороны Украины под предлогом «недемократичности» политического режима Тирасполя. Таким образом, искусственно создавалась ситуация, которая должна была способствовать капитуляции анклава. Вместе с тем ни открытие в Украине (30 ноября 2005 г.) миссии ЕС по содействию мониторингу украинско-молдовской границы на ее приднестровском участке, ни последовавшая экономическая блокада не благоприятствовали приближению реального политического урегулирования проблемы.

На стадии Бакинского саммита Организации (18—19 июня 2007 г.) была достигнута предварительная договоренность о создании совместного миротворческого батальона ГУАМ, предложенного для замены в зоне конфликтов военных подразделений РФ, действующих по мандату ООН, СНГ или в соответствии с региональными договоренностями. А. Гриценко (министр обороны Украины в 2007 г.) отмечал, что численность батальона ГУАМ для выполнения задач под эгидой ООН, ОБСЕ «или других региональных организаций» предположительно составит около 530 человек. Батальон предполагалось сформировать из трех рот, минометного взвода, разведывательного взвода, взвода связи, саперного взвода, взвода военной полиции, роты материально-технического обеспечения и других вспомогательных подразделений. Каждое государство будет представлено приблизительно на уровне одной роты, но подразделения обеспечения планируется формировать по квоте Украины. По словам А. Гриценко, решение о направлении контингента в конкретную «горячую точку» будет приниматься на основании соответствующего мандата и по согласию всех сторон¹⁰.

¹⁰ См.: Миротворцы ГУАМ будут выполнять задачи под эгидой ООН, 20 июня 2007 [<http://news.liga.net/news/N0727478.html>].

Следует отметить, что предполагаемая численность совместного подразделения ГУАМ слишком мала для обеспечения серьезного влияния на военную обстановку в зонах локальных конфликтов и явно недостаточна для обеспечения эффективного разъединения враждующих сторон. Однако если под «размораживанием» конфликтов подразумевается их возврат в активную фазу, то замена миротворческих контингентов действительно могла бы оказать решающее влияние на развитие событий, обусловив предпосылки для ввода войск Молдовы и Грузии на территории отделившихся автономий. Тем не менее если контингент ГУАМ предполагается использовать не как самодостаточный, а как вспомогательный фактор, то логичное продолжение размещения миротворческих формирований ГУАМ в зонах «точечных» конфликтов просматривается в форме ввода многонациональных сил под эгидой НАТО. Такой вариант предлагали должностные лица Североатлантического блока, в частности офицер по связям НАТО с государствами Южного Кавказа Р. Ражукс высказывал мнение, что в случае необходимости размещения миротворческих сил на Кавказе это возможно при согласии сторон конфликта и наличия поддержки ОБСЕ¹¹.

Что касается комментариев украинских политиков, то уместно обратить внимание на осторожность их оценок, а также постоянные ссылки на возможность участия Украины в миротворческих операциях в зоне локальных конфликтов лишь под эгидой ООН. Например, А. Яценюк (министр иностранных дел в 2007 г.) высказывался в духе использования экономических стимулов для разрешения проблем «замороженных» конфликтов и предлагал провести в Киеве неформальную консультативную встречу по этому вопросу на уровне министров иностранных дел стран-членов ГУАМ.

Тенденции и перспективы

Характер и особенности позиционирования государств ГУАМ были обусловлены региональной спецификой международных процессов после распада биполярной системы. Важнейшие мотивационные факторы создания ГУАМ — неудовлетворенность степенью эффективности организационных структур СНГ, несоответствие Содружества — как механизма взаимодействия — потребностям ряда постсоветских стран, а также их несогласие с геополитическим и экономическим контролем со стороны Москвы и сохранением доминирующего положения политической элиты РФ¹².

Оценки процессов на постсоветском пространстве определялись трансформационной логикой, согласно которой дальнейшее расширение ЕС и НАТО обуславливает «углубление европейской интеграции для создания общего пространства безопасности, а также расширение экономического и гуманитарного сотрудничества»¹³.

Однако в силу ограниченности собственных возможностей и экономической несамодостаточности ГУАМ не смогла стать международной организацией интеграционного типа. Отсутствие у государств-членов общих границ обуславливает преимущественно политический характер их взаимодействия, что снижает интеграционные перспективы

¹¹ См.: НАТО готово перебросить войска на Кавказ, 9 ноября 2005 [http://dialogs.org.ua/ua/news_full.php?nw_id=10566].

¹² См.: Пирожков С.И., Парахонский Б.А. Формирование модели регионального сотрудничества в системе ГУУАМ // Украина и проблемы безопасности транспортных коридоров в Черноморско-Каспийском регионе. Материалы Первой международной научно-практической конференции (Севастополь, 8—9 июня 1999 г.). Киев, 1999. С. 21—22.

¹³ Устав «Организации за демократию и экономическое развитие — ГУАМ» [<http://www.guam.org.ua/255.0.0.1.0.0.phtml>].

объединения. Поскольку государства Центральной Азии (Узбекистан, Кыргызстан) отказались от участия в этой структуре, то ее интеграционные перспективы пока не просматриваются. Представления о том, что распад СНГ является с геополитической точки зрения исторической неизбежностью, не учитывают и степень заинтересованности стран-участниц в использовании его механизмов, отказ от которых может привести к сворачиванию торговых связей. Даже в случае распада Содружества большинство его государств-членов сохранит взаимные контакты и обязательства в формате ЕврАзЭС, Таможенного союза и Шанхайской организации сотрудничества. Несмотря на сравнительно низкую эффективность экономических связей в рамках СНГ и протекционистскую позицию России по многим вопросам, эта структура предоставляет ее участникам определенные экономические выгоды, в том числе связанные с функционированием зоны свободной торговли, несмотря на имеющиеся изъятия и ограничения. Раньше аморфность СНГ позволяла Украине маневрировать и отстаивать на постсоветском пространстве собственную сбалансированную позицию в сфере экономических отношений. Изменение позиций России и ее ставка на формирование более интегрированного пространства в рамках СНГ означают смещение основных акцентов на ЕврАзЭС. Очевидно, что ГУАМ не может предоставить своим участникам равноценные взаимные выгоды (несмотря на равенство статуса его членов и не дискриминационный характер отношений).

В становлении и развитии ГУАМ важнейшим все же является внешний импульс, определяющий функциональные возможности объединения как переходной структуры многостороннего взаимодействия. ГУАМ не имеет стабильного внутреннего центра притяжения, что ставит это образование в прямую зависимость от внешних импульсов и решений. Весомые факторы, активизирующие деятельность ГУАМ, — внестатутное участие в этой структуре государств Центральной Европы (включая Польшу, Литву, Румынию и др.), а также политическая и материальная поддержка Соединенными Штатами и Евросоюзом, что вызывает беспокойство России и ее противодействие. В обозримой перспективе ГУАМ сможет играть вспомогательную роль в политических проектах НАТО и Евросоюза, «заполняя» пространство между зоной контроля евро-атлантических структур и Россией. Это обеспечит поддержку постепенного расширения зоны ответственности Альянса и создаст эффект «санитарного кордона» по периметру границ РФ. На определенном этапе США и НАТО будет выгодно использовать в целях давления на Москву именно внеблоковых участников ГУАМ, поскольку Альянс и Кремль связаны достаточно развитыми механизмами консультаций по вопросам безопасности, что затрудняет применение НАТО активного прессинга против России. Сроки и интенсивность такого переходного периода будут зависеть от характера отношений между Соединенными Штатами/Альянсом и Москвой, состояния отношений между РФ и ЕС, а также от темпов решения спорных и конфликтных проблем в отношениях России с Грузией, Украиной и Азербайджаном, включая вопросы границ, статуса военных баз и локальных противостояний. Вместе с тем очевидно, что без внешней поддержки роль ГУАМ как регионального противовеса России крайне сомнительна.

Интересы государств ГУАМ и их подходы к проблемам локальных конфликтов также весьма различны. За исключением Приднестровья Украина не имеет достаточных средств и ресурсов для урегулирования «точечных» противостояний. В этом плане украинские эксперты выказывали опасения по поводу того, что в случае более активных попыток урегулировать конфликты на Кавказе Киев может оказаться заложником интересов третьих стран¹⁴, особенно в контексте явно недооцениваемого Соединенными Штатами и Евросоюзом прецедента независимости Косово.

¹⁴ См.: Кулик В. Диалог Киева и Москвы: стратегическое партнерство или «холодная война»? [<http://uga-inform.com/ru/politics/2006/05/07/dialog/>].

Ориентация ГУАМ на проблемы безопасности способствует дальнейшему обострению отношений с Россией и увеличивает вероятность кризиса СНГ, что больно ударит по экономическим интересам государств-участников при ожидаемом ограничении компенсирующих мер со стороны ЕС и США. Геополитические интересы в форме вытеснения российского присутствия и влияния из Приднестровья, Абхазии и Южной Осетии, а также вывода военно-морской базы РФ из Севастополя рассматриваются как предпосылки вступления Украины и Грузии в НАТО и существенное условие безопасности энергетического транзита в обход России. В свою очередь, участие Киева в «размораживании» локальных конфликтов на Кавказе можно рассматривать как самостоятельный и весьма опасный фактор повышения напряженности в отношениях с Москвой, который, ввиду ожидаемых экономических потерь, угрожает стабильности экономического развития и косвенно отдаляет «европейскую перспективу».
