

УКРАЇНА - ПІВДЕННИЙ КАВКАЗ: ПЕРСПЕКТИВИ СПІВПРАЦІ В РАМКАХ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ІНІЦІАТИВ

О. О. Котелянець

УДК 327(470+479)

Одним із важливих завдань зовнішньополітичного курсу України є піднесення на якісно новий рівень співробітництва з країнами Південного Кавказу, які мають значний економічний, інвестиційний і транзитний потенціали. Основним напрямом двостороннього співробітництва України з південнокавказькими державами є інтенсифікація їхньої взаємодії в рамках регіональних організацій та ініціатив і просування спільних проектів шляхом використання можливостей цих структур.

Актуальність обраної тематики зумовлена змінами геополітичної та безпекової ситуації на Південному Кавказі, що викликані російсько-грузинською війною 2008 р. і, як наслідок, визнанням Російською Федерацією незалежності Абхазії та Південної Осетії, а також необхідністю перегляду стратегії взаємодії України з рядом регіональних організацій та ініціатив, подальшим визначенням можливостей розвитку цих інституцій та перспективних напрямів двостороннього співробітництва в їх межах з кавказькими країнами. Вивчення вищезазначених питань сприятиме формуванню Україною адекватної і продуктивної стратегії ведення зовнішньої політики на Південному Кавказі зокрема та у Чорноморсько-Каспійському регіоні загалом.

Активізація діяльності на південнокавказькому напрямі в рамках регіональних об'єднань відкриває широкі можливості для взаємовигідної торгівлі, втілення масштабних економічних проектів та використання співробітництва з Азербайджаном, Грузією і Вірменією для просування власних інтересів в межах реалізації ініціативи Європейського Союзу «Східне парт-

нерство». У контексті регіональної співпраці для України також важливе забезпечення альтернативних джерел постачання енергоносіїв та отримання додаткових ринків збуту своєї продукції.

Співробітництво України з країнами Південного Кавказу у питаннях врегулювання етнополітичних конфліктів, підвищення ефективності регіональних структур, учасниками яких вони є, формування простору стабільності та безпеки в Чорноморсько-Каспійському регіоні створює сприятливі умови для сприйняття України як регіонального лідера.

Питання співробітництва країн Південного Кавказу з Україною, зокрема практичні аспекти участі сторін у роботі різних організацій та ініціатив Чорноморсько-Каспійського регіону, досліджують О. Волович, В. Дергачов, Р. Жангожа, Б. Парахонський, Г. Перепелиця, Т. Стародуб, сучасний розвиток регіональних організацій – Співдружності Незалежних Держав, Організації Чорноморського Економічного Співробітництва, Організації демократичного та економічного розвитку – ГУАМ, а також проблеми співпраці їх учасників – Ю. Макогон, І. Максименко, О. Маначинський, Г. Надтока, Г. Шелест та інші вітчизняні вчені. Однак бракує дослідження сучасного рівня співпраці України з південнокавказькими республіками в рамках організацій та ініціатив Чорноморсько-Каспійського регіону та перспектив зазна-

Котелянець Олена Олегівна – старший консультант, здобувач Національного інституту проблем міжнародної безпеки

ченого співробітництва в контексті євроінтеграційних прагнень Української держави.

Основна *мета* статті – аналіз можливостей інтенсифікації взаємодії України з країнами Південного Кавказу в рамках регіональних інституцій, а також просування спільних проектів шляхом використання потенціалу цих структур.

На сучасному етапі можна визначити такі основні напрями взаємодії України з південнокавказькими країнами: двостороння співпраця в економічній, військово-політичній, гуманітарній сферах; долучення України до врегулювання етнополітичних конфліктів на Південному Кавказі; спільна протидія викликам та загрозам регіональній безпеці: нелегальній торгівлі зброєю, наркотичними речовинами, незаконній міграції, поширенню тероризму тощо; співпраця в межах регіональних організацій та ініціатив й ін.

У цьому зв'язку доцільно розглянути взаємодію в рамках конкретних об'єднань Чорноморсько-Каспійського регіону:

1. СНД (членами організації є дві з трьох південнокавказьких республік: Азербайджан і Вірменія; Грузія 18 серпня 2009 р. офіційно вийшла зі складу СНД).

Співдружність Незалежних Держав за час свого існування не довела свою ефективність та дієвість як інтеграційне утворення. У рамках організації згасають об'єднавчі процеси, гостріше постає питання її глибокого реформування, дедалі наочнішим є конкуруючий характер відносин країн – членів СНД та посилення домінуючого тиску з боку Російської Федерації. Члени СНД нині розглядають її як малодієву.

В інтеграційному процесі можна виокремити кілька стадій чи етапів розвитку: 1) економічна інтеграція (укладання митних, торговельних, фінансових та ін. договорів); 2) відкриття кордонів; 3) делегування і зречення деякої частини суверенітету на користь наднаціональних інститутів; 4) політична інтеграція – укладання союзних договорів (конфедеративних чи федеративних) [1, 207]. Нині в СНД подібних процесів не спостерігається. Слід також наголосити на тому, що від самого початку створення Співдружності виявили себе дві діаметрально

протилежні ідеології щодо сенсу та перспектив розвитку цієї організації, зафіксовані як дві концепції існування СНД: «цивілізованого розлучення» колишніх радянських республік (позиція України та деяких інших держав) і проміжної форми майбутньої оновленої супердержави (позиція Російської Федерації). До того ж, дехто з посадових осіб країн СНД часто отожднюють поняття «економічне співробітництво» з поняттям «економічна інтеграція», що мають різне значення. Кожна з держав – учасниць СНД постійно збільшує свою систему економічного співробітництва з багатьма державами світу [2, 404 – 405]. Та цей процес налагодження економічних зв'язків не є інтеграцією.

У минулі роки, незважаючи на численні декларації, країни – учасниці СНД так і не вийшли навіть на перший, початковий етап інтеграційної співпраці – створення зони вільної торгівлі. Останні роки Співдружність функціонує суто як форум для зустрічей високого рівня: президентів, прем'єр-міністрів, міністрів закордонних справ [3, 64 – 66].

Суперечлива природа Співдружності в тій її моделі, що склалася, власне і зумовлює її неефективність як схеми багатосторонніх міждержавних стосунків, а також бази для налагодження тісніших економічних відносин на двосторонньому рівні між членами СНД. Подібні негативні тенденції підкріплюються наявністю у рамках Співдружності недосконалого механізму прийняття і реалізації рішень [4, 170 – 176].

Деструктивний чинник розвитку СНД виявляється у виході членів з її складу (Грузія). Світова практика доводить, що вихід країни з міжнародної організації свідчить про досить серйозні політичні розбіжності між її членами, що може призвести до поступового згасання її діяльності чи розпаду.

Концентрація зусиль і наявних коштів країн-учасниць на реалізацію завдань із формування повноцінної зони вільної торгівлі стало б поштовхом для зміцнення як двосторонньої, так і багатосторонньої співпраці в межах Співдружності.

2. ОДЕР – ГУАМ. Організація за демократію й економічний розвиток ГУАМ (Грузія – Україна – Азербайджан – Молдова) переживає нині кризу, існуючи останні роки в інерційному

режимі. У Статуті організації зазначено, що до основних цілей ГУАМ належать: утвердження демократичних цінностей; зміцнення міжнародної та регіональної безпеки і стабільності; поглиблення європейської інтеграції для створення загального простору безпеки; розвиток соціально-економічного, транспортного, енергетичного, науково-технічного і гуманітарного потенціалів Сторін; активізація політичної співпраці у сферах, що становлять взаємний інтерес. За весь час свого існування з поставленими завданнями ОДЕР – ГУАМ так і не впорався (відсутня єдина миротворча політика, не функціонує зона вільної торгівлі, немає взаємного проникнення інвестицій тощо) [5, 99]. Нинішній стан організації можна визначити так:

1. Втрата актуальності як для зовнішніх донорів (транснаціональних енергетичних корпорацій, США і ЄС), так і для безпосередніх учасників цієї організації. Підтвердженням тези є відкладання в 2009 р. саміту організації на невизначений термін.

2. Слабка інституалізація (ОДЕР – ГУАМ залишається політико-консультативним форумом для країн-учасниць, а не інструментом регіональної інтеграції).

3. Недостатність ресурсного забезпечення реалізації ЄвроАзійського енерготранспортного коридору й низки інших проектів та ініціатив.

4. Відсутність єдиної позиції країн ГУАМ стосовно врегулювання етнополітичних конфліктів у регіоні (країни-учасниці так і не сформулювали спільну позицію щодо оцінки подій, пов'язаних із російсько-грузинським військовим конфліктом 2008 р.).

3. ОЧЕС. Організація Чорноморського Економічного Співробітництва є унікальною в басейні Чорного моря. До її складу входять 12 країн регіону (три південнокавказькі республіки), де мешкає 350 млн. осіб. Вона єдина має інституційну структуру, і лише тут працює міжпарламентський механізм взаємодії завдяки Парламентській Асамблеї ОЧЕС. Однак низка чинників є перешкодою для подальшого розвитку організації і регіонального співробітництва загалом [6, 195].

По-перше, держави-учасниці дуже відрізняються рівнем економічного розвитку. У свою чергу, вплив економічного потенціалу Органі-

зації Чорноморського економічного співробітництва на подолання кризових явищ у національних економіках країн-членів є слабким. По-друге, в більшості країн-учасниць спостерігається слабкість демократичних тенденцій: реформування, політичні інститути, демократичні цінності. По-третє, мають місце проблеми і суперечності у відносинах між окремими країнами (РФ – Грузія, Вірменія – Азербайджан, Україна – Румунія). По-четверте, як спеціалізована регіональна організація ОЧЕС є доволі дезорганізованою в тому сенсі, що у напрямках її діяльності досі немає чітких пріоритетів. Вже створено понад 15 робочих груп, які працюють із різною успішністю. Однак для ефективнішої роботи, слід обрати кілька найважливіших і найплідніших напрямів. Ними могли б стати енергетична, транспортно-комунікаційна співпраця, туризм, співробітництво у галузі екології тощо [7, 286 – 288]. Окрім того, організації слід розвивати систему конфліктного менеджменту, адже наявні в регіоні нерозв'язані конфлікти є однією з основних причин, що гальмують розвиток співпраці в Чорноморському регіоні.

Незважаючи на низку функціональних недоліків, для України система ОЧЕС є важливим елементом у розвитку довгострокового співробітництва із країнами Південного Кавказу. Українська сторона виявляє зацікавленість у рамках організації щодо проектів модернізації нафтопереробних заводів, створення нових потужностей, зокрема терміналів на берегах Чорного моря для прийняття нафти й газу, здійснення наукових досліджень із іноземними фахівцями щодо використання нетрадиційних джерел енергії, технічного переоснащення металургійних підприємств та багатобічної програми виробництва електронної техніки для різних галузей народного господарства [8, 56 – 57]. Також співробітництво в межах ОЧЕС може надати нові якості кооперації країн Чорноморського регіону і сприятиме інтеграції їх до загальноєвропейських структур. До того ж, ОЧЕС, на переконання автора, здатна стати з'єднувальною ланкою між Євросоюзом та новими перспективними ринками Центральної Азії і Південного Кавказу. Важлива складова ОЧЕС – поєднання ресурсного потенціалу країн басейну Каспійського моря з промисловим потенціалом країн Центральної і Східної Європи.

Регіональні ініціативи Чорноморського регіону. Порівняно новий регіональний проект

з'явився восени 27 вересня 2008 р. під назвою «*Чорноморський єврорегіон*». До нього приєдналися 12 країн регіону (Болгарія, Румунія, Україна, РФ, Грузія, Туреччина, Греція, Сербія, Албанія, Вірменія, Молдова і Азербайджан). Новостворена організація представляє асоціацію органів територіального самоуправління, національних і міжнародних інститутів Чорноморського регіону. Основна мета проекту – сприяння співпраці між регіонами і муніципалітетами країн басейну Чорного моря. У рамках «Чорноморського єврорегіону» планується розробка спільних екологічних, інфраструктурних й енергетичних проектів. Особливу увагу буде зосереджено на збереженні прибережних зон, міграційних потоках та інтеграції іммігрантів.

Нині відбувається формування постійних комісій «Чорноморського єврорегіону»: з питань управління та демократії; з економічного розвитку; комісії соціальної єдності та міграції; з питань культури, спорту, освіти та молоді; транспортна комісія; з питань туризму [10].

«Чорноморський єврорегіон» – нова модель транскордонного співробітництва, один з основних інструментів регіонального співробітництва, а також засіб мобілізації та ефективного використання регіонального потенціалу. Зараз в Україні діє 6 єврорегіонів. «Чорноморський єврорегіон» має на меті сприяти не лише поглибленню добросусідських відносин між країнами, а й стати своєрідним інструментом для інтеграції в європейські структури.

Україна, Грузія та ряд країн Чорноморського регіону (Румунія, Болгарія, РФ) підтримали турецьку ініціативу щодо започаткування спільної антитерористичної операції «*Чорноморська гармонія*». Метою турецької ініціативи є протидія організованій злочинності, нелегальній торгівлі та транзиту контрабанди, в тому числі зброї масового ураження, шляхом присутності військових кораблів у районах головних торговельних комунікацій Чорного моря. З січня 2007 р. Україна приєдналася до програми обміну інформацією в рамках «Чорноморської гармонії». З погляду Міністерства оборони України, потенціал цієї ініціативи за кількістю учасників та змістом практичних заходів не досяг рівня операції НАТО «Активні зусилля», а тому в регіоні є дефіцит міжнародно-правових, військових інститутів, які сприя-

тимуть безпеці та стабільності в регіоні [9, 8]. Постає необхідність використати досвід та потенціал ЄС для поширення зони стабільності та безпеки у Чорноморському регіоні. Активізація спільних з країнами регіону навчань у межах «Чорноморської гармонії» надасть змогу виробити дієвіший механізм розв'язання проблем безпеки у регіоні.

Ініціативи ЄС для Чорноморсько-Каспійського регіону. В рамках Європейської політики сусідства у квітні 2007 р. Єврокомісія висунула проект регіонального співробітництва під назвою «Чорноморська синергія» (Black Sea Synergy). Нова європейська ініціатива має на меті розвиток співробітництва як у межах Чорноморського регіону, так і між регіоном, з одного боку, та Європейським Союзом, з другого. Синергія має стати доповненням та надбудовою існуючих у регіоні секторальних програм та ініціатив, серед яких: енергетика, торгівля, безпека, технології, управління, пересування людей, охорона довкілля, транспорт, морська та навігаційна політика, риболовля, освіта, наукові дослідження, наука, працевлаштування та соціальна політика [11]. Ефективна регіональна співпраця з чорноморськими сусідами є стратегічним інтересом України. Залучення України до ефективної співпраці в рамках «Чорноморської синергії» та налагодження тіснішого діалогу між країнами регіону наблизить Українську державу до інтеграції в ЄС.

Продовжуючи політику, спрямовану на поглиблення стосунків Євросоюзу з країнами Чорноморсько-Каспійського простору, у 2008 р. ЄС виступив з ініціативою для шести пострадянських країн «Східне партнерство». Мета європейської ініціативи – розвиток тісніших контактів з країнами, що межують із зовнішніми кордонами ЄС, а також розширення свого геополітичного та гео економічного впливу на регіон. За словами президента Єврокомісії Ж.-М. Баррозу, нова програма передбачає: нові угоди про асоціацію, включно з комплексними домовленостями щодо зони вільної торгівлі; фінансування ЄС програм для покращення адміністративних можливостей країн-партнерів; інтеграція в економіку ЄС; просування переговорів щодо спрощення режиму перетину кордонів з Європейським Союзом; боротьба з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією; посилення енергетичної безпеки ЄС та

східних партнерів, розвиток південного енергетичного коридору [12].

Отже, діяльність нинішніх організацій Чорноморського регіону є малоефективною. Їх слабкість головним чином полягає у тому, що вони не мають колективної думки, жорсткого інтеграційного ядра з чіткою, послідовною стратегічною політикою. **Перетворення СНД, ОЧЕС і ОДЕР – ГУАМ на ефективні структури потребує їх реформування. У цьому контексті альтернативним напрямом для України може стати регіональне співробітництво в межах діючих ініціатив та проектів на зразок «Чорноморської гармонії», «Чорноморської синергії», «Чорноморського єврорегіону».**

Висновки

Співробітництво України з країнами Південного Кавказу в межах регіональних організацій та ініціатив необхідно розглядати у двох вимірах: вузькому і широкому. У першому передбачається активізація економічної співпраці, в другому – реалізація зовнішньополітичного курсу України та південнокавказьких країн, спрямованого на євроінтеграцію.

Нині основний акцент відносин з Грузією, Азербайджаном, Вірменією має бути перенесено на розвиток відносин, що сприяють економічному/енергетичному зростанню України, спрямовані на створення механізмів захисту її національних інтересів, забезпечення економічної безпеки. Використання міжнародно-правового інструментарію, що доступний завдяки діяльності в ОДЕР – ГУАМ, ОЧЕС, СНД та низці регіональних ініціатив створює сприятливі умови для зміцнення ролі України в глобальних і регіональних системах міжнародних відносин. Йдеться також про залучення до співробітництва з Україною країн Південного Кавказу через механізм взаємодії державних і підприємницьких структур, який має забезпечити розвиток співробітництва країн-учасниць з метою повноцінного приєднання до економічного і правового простору європейського континенту.

На думку автора, Україні на національному та регіональному рівнях доцільно вжити наступних заходів:

1. Чітко усвідомити власні економічні, політичні, оборонні інтереси на пострадянському просторі, межі компромісу під час співробітництва в даному регіоні. Це має бути визначено у «Концепції співробітництва України з державами – учасницями СНД», також варто визначити формати участі в інтеграційних проектах на пострадянському просторі (ОЧЕС, ОДЕР – ГУАМ та ін.).

2. Підтримуючи реформування та оновлення наявних регіональних організацій, доцільно приділити більше уваги розвитку співробітництва з країнами Південного Кавказу в межах ініціатив та проектів регіонального масштабу («Чорноморська синергія», «Чорноморський єврорегіон» тощо).

3. Розробити двосторонні моделі взаємодії з країнами Південного Кавказу в рамках існуючих інституційних механізмів (СНД, ОЧЕС, ОДЕР – ГУАМ) з метою економічного розвитку, забезпечення регіональної безпеки та посилення євроінтеграційних процесів.

4. Для формування простору стабільності і безпеки у Чорноморсько-Каспійському регіоні розробити (спільно з іншими країнами-учасницями) формат співробітництва регіональних організацій між собою та з міжнародними інституціями (ЄС, ОБСЄ, НАТО).

5. Варто передбачити проведення рамкових зустрічей у межах СНД та ОЧЕС представників української та вірменської сторін для обговорення реалізації домовленостей щодо виконання програм та заходів Договору про економічне співробітництво між Україною та Вірменією (на 2001 – 2010 рр.) та можливості його майбутньої пролонгації.

6. У рамках СНД, ОЧЕС, ОДЕР – ГУАМ розглянути перспективу розширення мережі транспортування товарів з України у Вірменію, Азербайджан, Грузію та зворотному напрямку (нині товарообіг між країнами цілковито залежить від пропускнуої спроможності паромної переправи Іллічівськ – Поті – Батумі).

7. Виступити з ініціативою проведення інвентаризації наявної договірно-правової бази з країнами-учасницями Співдружності Незалежних Держав, у тому числі з Азербайджаном і Вірменією, з метою підвищення ефективності

дії укладених документів. Нині є двосторонні угоди у рамках Співдружності між Україною та державами Південного Кавказу, що не функціонують. Наприклад, Угода між урядами України та Азербайджанської Республіки про науково-технічне співробітництво (укладено 24 березня 1997 р. та ратифіковано 21 лютого 1998 р.), що передбачала співпрацю у 7 проєктах із залученням України до розвитку нафтогазового комплексу Азербайджану. Згідно з договором, всі спільні проєкти мали спрямовуватися на видобуток і транспортування нафти й газу. В Україні розвиток подібних проєктів стримує обмеженість бюджетних коштів та невизначеність інших джерел фінансування через невикористання наукових розробок промисловістю та соціальною сферою в умовах економічної та фінансової кризи в державах СНД. Скорочення фінансування спільних міжнародних проєктів з іншими країнами СНД з боку України в односторонньому порядку дуже негативно позначається на міжнародному іміджі Української держави.

8. Важливо виробити власну стратегію взаємодії з країнами регіону в рамках «Чорноморської гармонії» та «Чорноморської синергії», зокрема з питань співробітництва у сфері боротьби з тероризмом, незаконною міграцією, наркотрафіком, неконтрольованим розповсюдженням озброєння.

9. Дієвою може бути домовленість з країнами Південного Кавказу про взаємодію у реагуванні на кризові явища у форматі ситуативної співпраці в рамках СНД, ОЧЕС та ОДЕР – ГУАМ.

Джерела

1. *Олех Н. А.* Поняття, стадії та чинники міжнародної інтеграції. – Вип. 65. – Ч. 1. // *Нова парадигма.* – 2007. – С. 205 – 210.

2. *Гриневиц О. С.* Зона вільної торгівлі у межах СНД як чинник підвищення рівня економічної безпеки України // *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* – 2001. – С. 402 – 409.

3. *Зевин Л. З., Стрелетова М. П.* Еще раз об организации экономического пространства СНГ // *Россия и современный мир.* – 2002. – № 3 (36). – С. 60 – 74.

4. *Косов Ю. В., Торопыгин А. В.* Содружество независимых государств. – М.: *Аспект Пресс,* 2009. – 224 с.

5. *Стародуб Т., Данильчук О.* Питання співробітництва ОДЕР – ГУАМ з ОЧЕС, ЄС, НАТО у формуванні системи безпеки у Чорноморсько-Каспійському регіоні // *Стратегічна панорама.* – 2009. – № 1. – С. 91 – 100.

6. *Макогон Ю. В.* Стратегічні інтереси України в ОЧЕС // *Стратегічні пріоритети.* – 2008. – № 4 (9). – С. 193 – 200.

7. *Максименко І. В.* Перспективи розвитку відносин у рамках ОЧЕС: нові можливості для активізації співпраці // *Проблеми и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Организации Черноморского экономического сотрудничества.* Материалы шестой международной научно-практической конференции. – Т. 1. – *Донецк – Одесса,* 2008. – С. 284 – 294.

8. *Шелест Г. В.* Українсько-грузинські відносини як фактор стабільності у Чорноморському басейні // *Стратегічні пріоритети.* – 2007. – № 2 (3). – С. 51 – 58.

9. *Гуджан Е.* Чорноморський регіон і місце в ньому України // *День.* – 2007. – № 98. – 19 червня. – С. 8 – 9.

10. *Statutes of the Black sea Euroregion Association.* – http://www.bser.eu/dyn_doc/Microsoft%20Word%20-%20STATUTE_BSER_EN.pdf

11. *Communication from the commission to the council and the European parliament. Black sea synergy – a new regional cooperation initiative.* – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf

12. ЕС офіційно пропонує країнам Південного Кавказу, Україні та Молдові участь у «Всесторонньому партнерстві». – <http://www.panarmenian.net/news/rus/?nid=27898>