

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ПРЕДИСЛОВИЕ .....                                                                                                                                                         | 124 |
| Тамар Хидашели<br>ДЕМОКРАТИЯ И НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ<br>ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ .....                                                        | 125 |
| Анар Мамедли<br>ДЕМОКРАТИЯ И НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ<br>ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗГЛЯД ИЗ АЗЕРБАЙДЖАНА .....                                                    | 133 |
| Борис Навасардян<br>ДЕМОКРАТИЯ И НАДЛЕЖАЩЕЕ ПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ<br>ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗГЛЯД ИЗ АРМЕНИИ .....                                                      | 142 |
| Мераб Какулия<br>ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РЕГУЛЯЦИОННОЕ<br>СБЛИЖЕНИЕ С ЕВРОСОЮЗОМ: ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ .....                                                               | 151 |
| Вугар Байрамов<br>ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РЕГУЛЯЦИОННОЕ<br>СБЛИЖЕНИЕ С ЕВРОСОЮЗОМ: ВЗГЛЯД ИЗ АЗЕРБАЙДЖАНА .....                                                        | 162 |
| Ваагн Казарян<br>ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РЕГУЛЯЦИОННОЕ<br>СБЛИЖЕНИЕ С ЕВРОСОЮЗОМ: ВЗГЛЯД ИЗ АРМЕНИИ .....                                                              | 180 |
| Лиана Джервалидзе<br>СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА<br>ГРУЗИИ. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ВОСТОЧНОГО<br>ПАРТНЕРСТВА ПО РАЗВИТИЮ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА ..... | 188 |
| Сабит Багиров, Ph.D.<br>АЗЕРБАЙДЖАН-ЕВРОПА:<br>СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ .....                                                                                  | 198 |
| Севак Саруханян<br>ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ АРМЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ,<br>ПЕРСПЕКТИВЫ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ В РАМКАХ ПРОЕКТА<br>ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА .....                       | 206 |
| Тамар Цулукидзе<br>КОНТАКТЫ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ В КОНТЕКСТЕ ВП:<br>ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ .....                                                                                        | 216 |
| Ильгар Гасанлы<br>КОНТАКТЫ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ В КОНТЕКСТЕ ВП:<br>ВЗГЛЯД ИЗ АЗЕРБАЙДЖАНА .....                                                                                   | 227 |
| Теван Погосян<br>КОНТАКТЫ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ В КОНТЕКСТЕ ВП:<br>ВЗГЛЯД ИЗ АРМЕНИИ .....                                                                                         | 237 |
| Нику Попеску<br>ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО И ЮЖНЫЙ КАВКАЗ:<br>ВЗГЛЯД ИЗ ЕВРОПЫ .....                                                                                           | 246 |

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая читателю публикация является сборником статей экспертов из Азербайджана, Армении и Грузии. Сборник подготовлен в результате исследования сравнительного анализа уровня сотрудничества стран Южного Кавказа с Евросоюзом по программам “Европейской Политики Соседства” и „Восточного партнерства”. Исследования проводились фондом Левана Микеладзе при поддержке Фонда им. Фридриха Эберта.

Круглый стол по этой проблеме прошел в Тбилиси в апреле 2011 года, во время которого состоялись тематические заседания по четырем направлениям сотрудничества стран региона с Евросоюзом по программе Восточного партнерства:

- I. Демократия, права человека, надлежащее управление и стабильность.
- II. Экономическая интеграция и сближение с законодательством ЕС.
- III. Окружающая среда, изменение климата и энергобезопасность.
- IV. Контакты между людьми.

В дискуссиях во время Круглого стола, наряду с представителями экспертного сообщества региона, принял участие и специально приглашенный специалист по вопросам европейской интеграции Нику Попеску, который подготовил итоговую статью сборника “ Восточное партнерство и Южный Кавказ: взгляд из Европы”.

Сборник рассчитан как на специалистов в области европейской интеграции, так и на широкий круг заинтересованных лиц.

Тамар Хидашели<sup>1</sup>

Член Правления, “Ассоциация молодых юристов” Грузии

## ДЕМОКРАТИЯ И НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ

### I. Введение

В совместной декларации Пражского саммита Восточного Партнерства сказано, что *“двустороннее сотрудничество под эгидой Восточного Партнерства должно предусматривать заключение Договора об Ассоциированном Членстве между ЕС и теми странами-партнерами, которые хотят и могут соответствовать определенным обязательствам.”* Однако, как оценить эту готовность и способность? Ответ можно найти в сообщении Европейской комиссии от декабря 2008 г., где говорится, что *“Предпосылкой для начала переговоров и, как следствие, углубления отношений, является наличие достаточного прогресса в сфере демократии, верховенства права и соблюдения прав человека, в частности, свидетельство того, что избирательная законодательная база и ее практическое применение отвечают международным стандартам, а также тесное сотрудничество с Советом Европы, ОБСЕ/БДИПЧ и правозащитными организациями ООН.”*<sup>2</sup>

Хотя переговоры по ассоциативному соглашению ЕС-Грузия начались еще в июле 2010 г., ввиду отсутствия ощутимого прогресса в плане развития демократии и верховенства закона, остается надеяться, что ЕС более ясно выскажется по поводу направления и темпа политических реформ и применит более четкие, измеримые критерии выполнения поставленных условий, с тем, чтобы поощрять проведение действительно структурных реформ, коль скоро таковые будут осуществляться в дальнейшем.

Настоящее исследование оценивает положение в Грузии относительно верховенства закона и надлежащего управления с точки зрения ВП. Тогда как, на первый взгляд, список институциональных реформ, осуществленных в стране, может показаться убедительным, более глубокий анализ показывает, что реформы проводятся сверху, без соответствующих и зачастую необходимых консультаций с

<sup>1</sup> Г-жа Тамар Хидашели была председателем Ассоциации Молодых Юристов Грузии, одной из наиболее крупных и авторитетных грузинских НПО, борющейся за правосудие, транспарентность, верховенство закона и права человека. Работала по вопросам, связанным с правами человека в Грузии, как эксперт и правозащитница. Магистр Эссекского Университета (Великобритания), по международному праву по правам человека. Магистр Тбилисского Государственного Университета по международному общественному праву. Автор научных статей по правам человека и демократизации.

<sup>2</sup> Полный текст документа см. [http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\\_823\\_ru.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_ru.pdf)

политическими партиями и широкими слоями общества. Очевидным тому примером может служить конституционная реформа, проведенная недавно без реального общественного обсуждения или единства общественного мнения относительно будущего устройства страны. Эффективность конституционной реформы – это первый вопрос, рассматриваемый ниже после общего анализа ситуации, создавшейся в стране к 2010 г., которая, по убеждению автора, благоприятствовала проведению успешных реформ. Далее обсуждается вопрос о том, насколько необходимо осуществление дальнейших реформ для независимости судопроизводства, с последующим критическим анализом антикоррупционного положения в стране. В каждом из данных отрезков мы пытались отразить отношение различных заинтересованных сторон, включая правительство, политические партии, гражданское общество и международных акторов, к существующему состоянию демократии и надлежащего управления. В заключительной части статьи мы подытожим нашу точку зрения о шагах, которые необходимо предпринять для повышения воздействия ВП на демократические преобразования в Грузии.

## II. Приверженность Грузии демократии и верховенству закона – миф или реальность?

Некогда признанной *маяком демократии*, Грузии, по всеобщему мнению, теперь необходимо предпринять дополнительные усилия по укреплению демократии.

В 2008 г., под растущим международным давлением, президент Саакашвили обещал “новую волну демократии”, подразумевающую, среди прочего, возросшие полномочия парламента, усиление контроля со стороны оппозиции, больше свободы для СМИ, а также реформу судебной власти страны.

Спустя два с половиной года, реальность разочаровывает. В докладе Европейской комиссии о ходе осуществления Европейской Политики Соседства отмечен прогресс Грузии в осуществлении приоритетов ПДЕПС (ENP AP) за 2010 г., “особенно в реформе системы судопроизводства, улучшении системы проведения выборов, расширении прав женщин, проведении конституционных реформ”, однако там же дипломатично указывается, что “Грузии необходимо попытаться ускорить темпы консолидации демократии, особенно в отношении политического и медиа-плюрализма.”<sup>3</sup> Среди главных вызовов демократии и верховенству закона европейская комиссия упоминает коррупцию среди высокопоставленных правительственных чиновников, свободу ассоциаций, трудовые права, трудоустройство и социальную политику.<sup>4</sup>

Прежде чем перейти к обсуждению национальных приоритетов в области конституционной реформы, повышения дееспособности системы судопроизводства и борьбы с коррупцией, следует рассмотреть тот фон, который определяет рамочные условия для происходящих перемен. В отличие от 2008-2009 гг., 2010 год в Грузии был отмечен внутренней политической стабильностью; у правительства были благоприятные условия для проведения реформ. Ситуация благоприятствовала последовательной реализации задач, определенных рамками плана действий по Европейской политике соседства ЕС-Грузия. В этом отношении можно сказать, что подготовка проекта новой конституции и местные выборы 10-го мая 2010 г. являлись важными маркерами соответствия государственной политики приоритетам ЕПС<sup>5</sup>. Однако детальный анализ осуществленных реформ и действий, предпринятых властями, наводит на мысль, что грузинские реформы на бумаге выглядят лучше, чем на практике.

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Country Report: Georgia*, Brussels, 25/05/2011, SEC(2011)649, стр. 2

<sup>4</sup> там же, стр. 3

<sup>5</sup> NGO COALITION, *European Neighbourhood Policy: Implementation of the Objectives of the EU-Georgia Action Plan*, Open Society Georgia Foundation, Tbilisi, Georgia, December 2010, стр. 4

### *А. Конституционная реформа – история успеха?*

В ответ на события, связанные с политическими беспорядками в апреле 2009 г., Михаил Саакашвили создал государственную конституционную комиссию (в дальнейшем “комиссия”). Большинство из 56 членов комиссии являлись представителями правительства, правящей партии или близкого к ней круга экспертов. Непарламентская оппозиция<sup>6</sup> отклонила официальное предложение президента принять участие в работе комиссии, тем самым изначально поставив под вопрос правомочность и эффективность всего процесса. Проект был принят конституционной комиссией в июле 2010 г. и одобрен парламентом в октябре того же года при поддержке парламентской оппозиции. Большинство изменений вступят в силу после президентских выборов 2013 года.

В то время как большинство заинтересованных сторон приветствовало конституционную реформу, было выражено недовольство темпами и процессом самой реформы<sup>7</sup>, не позволившим непарламентской оппозиции включиться в процесс на более позднем этапе реформы. Несмотря на то, что несколько политических партий, в том числе *Новые правые* и *Наша Грузия – свободные демократы* призывали отложить принятие решения с целью проведения реального общественного обсуждения проекта, парламент одобрил проект в первый же месяц по открытии осенней сессии. В совместном воззвании гражданских организаций к членам парламента говорится:

*“К сожалению, при оценке процедур подготовки и рассмотрения проекта приходится отметить их недостаточность. В частности, для большинства граждан до сих пор остается непонятным, почему замечания влиятельных политических групп и неправительственных организаций не были приняты во внимание. Кроме того, парламент Грузии опубликовал проект поправок к конституции для общественного обсуждения 21 июля 2010 г., т.е. в период наименьшей социальной активности, тогда как обсуждение проекта происходит в августе. Принимая во внимание, что конституционные поправки должны вступить в силу лишь в 2013 г., остается неясным, почему государственные интересы потребовали рассмотрения столь важного документа именно таким образом и именно в этот момент (август).”*<sup>8</sup>

Звучит иронично, что, невзирая на неоднократные призывы со стороны Венецианской комиссии дождаться ее мнения и внимательно изучить его до принятия решения,<sup>9</sup> поправки к конституции были одобрены парламентом 15 октября 2010 г. – в тот самый день, когда Венецианская комиссия приняла свое окончательное мнение по проекту.<sup>10</sup>

Тогда как конституционная реформа была нацелена на обеспечение более сбалансированного разделения властей путем ограничения власти президента и усиления роли парламента, улучшения системы сдержек и противовесов, и укрепления независимости судебной власти, анализ положений конституции показывает, что цели реформы не были полностью достигнуты. В частности, хотя власть президента и была существенно ограничена, большинство его функций было передано премьер-министру. Поправки к тексту подразумевают совершенно новую роль парламента в формировании правительства. Однако парламентская функция надзора над деятельностью правительства не обеспечивается конституционными гарантиями. Однажды получив доверие парламента, премьер-министр уполномочен менять весь состав правительства без согласования с законодательной властью.

<sup>6</sup> Новые Правые, Республиканская партия, Лейбористская партия, Консерваторы, Народная партия и др.

<sup>7</sup> см. выше, сноска 2, стр. 3

<sup>8</sup> Воззвание Ассоциации молодых юристов Грузии, Transparency International Georgia и фонда Левана Микеладзе к парламенту Грузии о продлении срока обсуждения проекта поправок к конституции, 25 августа 2010, [http://gyula.ge/index.php?option=com\\_content&view=article&id=792%3Aappeal-of-georgian-young-lawyers-association-transparency-international-georgia-and-levan-mikeladze-foundation-to-parliament-of-georgia-for-extension-of-period-allocated-for-constitutional-draft-review-august-24-2010-&catid=45%3Anews-eng&Itemid=1&lang=en](http://gyula.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=792%3Aappeal-of-georgian-young-lawyers-association-transparency-international-georgia-and-levan-mikeladze-foundation-to-parliament-of-georgia-for-extension-of-period-allocated-for-constitutional-draft-review-august-24-2010-&catid=45%3Anews-eng&Itemid=1&lang=en)

<sup>9</sup> THE VENICE COMMISSION, *Second Revised Draft Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*, Opinion no. 543/2009, 8 October 2010, Strasbourg

<sup>10</sup> THE VENICE COMMISSION, *Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*, Opinion no. 543/2009, 15 October 2010, Strasbourg

Озабоченность новой ролью парламента была выражена в текущем отчете Европейской комиссии, согласно которому *“новые поправки не обеспечивают гарантий парламентской функции надзора, так как сильно ограничивают возможность объявления вотума недоверия правительству со стороны парламента.”*<sup>11</sup>

В юридическом анализе поправок к конституции, направленном спикеру парламента, Ассоциация молодых юристов Грузии отмечает, что поправки не обеспечивают усиления законодательной власти парламента<sup>12</sup>. Согласно юридическому анализу, положение, позволяющее правительству наложить ‘вето’ на любой законопроект, увеличивающий бюджетные расходы, было оставлено в проекте. Роль парламента в формировании бюджета остается крайне слабой, что вызвало озабоченность Венецианской комиссии.<sup>13</sup>

Обобщая, можно сказать, что конституционная реформа, предложенная правительством, не обеспечила достижения двух основных декларируемых целей:

1. *Консолидация грузинского общества* – поскольку общество реально не было вовлечено в обсуждение наиболее важных положений предложенной реформы;
2. *Восстановление системы сдержек и противовесов* – поскольку не обеспечено усиление парламента, укрепление независимости судебной власти и ограничение власти премьер-министра, заместившего, по новой конституции, сверхвлиятельную фигуру президента.<sup>14</sup>

### ***Б. Реформированная судебная система – нужны ли дальнейшие реформы?***

Несмотря на то, что реформа судебной системы является одним из главных приоритетов Плана действий ЕПС, она остается одной из наиболее острых проблем демократического развития страны. С 90-х годов судебная система Грузии реформировалась несколько раз. Реформа, начатая в 1997 г., была значительной, однако, из-за недостаточности соответствующих реформ в других областях, не смогла принести устойчивых результатов. Хотя реформа, инициированная в 2005 г., и была действительно успешной в некоторых отношениях, грузинская судебная система все же оказалась перед серьезной и острой проблемой: крайне низким уровнем независимости.

В докладе государственного департамента США по правам человека в Грузии, среди прочих нарушений основных прав человека в 2010 г., отмечается *“недостаточность судопроизводства [и] правительственное давление на судебную власть.”*<sup>15</sup> Беспристрастность суда вызывает особо сильное сомнение, когда речь идет о делах, в которых предполагается ‘политическая заинтересованность’ властей.<sup>16</sup> Процентное соотношение оправдательных приговоров в уголовных делах ниже 0.04%<sup>17</sup> и есть основания думать, что в особо важных случаях административного задержания судьи следуют указаниям полиции.<sup>18</sup> В *Юридическом анализе уголовных и административных дел, предположительно обладающих политической подоплекой*, Ассоциация молодых юристов Грузии отмечает:

*“Юридический анализ [24-х уголовных и административных дел] выявил методологические ошибки в уголовном судопроизводстве по отношению к лицам, которых можно рассматривать как потенциальных противников действующей власти из-за политической или общественной деятельности этих лиц, их друзей или членов их семей... судебные власти не осуществляют*

<sup>11</sup> см. выше, сноска 2, стр. 4

<sup>12</sup> Ассоциация молодых юристов Грузии - профессиональное объединение юристов, предоставляющее парламенту Грузии рекомендации и критический анализ законопроектов. Веб-страница: [www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)

<sup>13</sup> см. выше, сноска 9, параграф 111

<sup>14</sup> см. выше, сноска 4, стр. 10; Ассоциация молодых юристов Грузии, *Письмо спикеру парламента, г-ну Давиду Бакрадзе*, 7 октября 2010 г., [http://gyla.ge/attachments/808\\_File1676.PDF](http://gyla.ge/attachments/808_File1676.PDF)

<sup>15</sup> U.S. Department of State, Human Rights Report 2010: Georgia, p. 1

<sup>16</sup> Ассоциация молодых юристов Грузии, *Юридический анализ уголовных и административных дел, предположительно обладающих политической подоплекой, пояснительная записка*, июнь 2011 г., Тбилиси

<sup>17</sup> Информация позаимствована с веб-страницы Верховного суда Грузии, <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/3-sixli.pdf>

<sup>18</sup> см. выше, сноска 15, стр. 98

*надлежащий контроль над произвольными действиями органов сыска. Более того, позиция прокуратуры всегда поддерживается судебными властями, чья роль в осуществлении правосудия сильно урезана.*<sup>19</sup>

В отчете ОБСЕ от 30-го мая по вопросу о муниципальных выборах выражена озабоченность относительно ведения дел, связанных с исками по нарушению избирательных процедур. В частности, отмечается, что *“большинство исков было отклонено судом даже в тех случаях, когда во время слушаний были предъявлены существенные улики и свидетельские показания, указывающие на нарушения.*“<sup>20</sup>

Необходимость более независимой системы судопроизводства была признана высокопоставленными официальными лицами, включая президента Грузии и председателя Верховного суда. В сентябре 2008 г., для решения этого вопроса, президент обещал ‘новую волну демократических реформ’. Предполагалось ввести поправки в закон о правилах осуществления коммуникации с судьями судов общей юрисдикции, пожизненное назначение судей судов общей юрисдикции, привлечение представителей оппозиции в Высший совет юстиции и введение суда присяжных.<sup>21</sup>

Спустя два с половиной года, почти все эти обещания были выполнены. Однако чувствуется, что власти не в состоянии либо не желают последовательно подойти к *источнику проблемы*. Поправки к закону о правилах осуществления коммуникации с судьями судов общей юрисдикции привели к учащению взысканий за незаконную коммуникацию с судьями и уточнили действие этого закона для политических должностных лиц. Однако статистика показывает, что количество исков за незаконную коммуникацию с судьями крайне мало, несмотря на то, что закон вступил в силу четыре года назад.<sup>22</sup> В *текущем отчете на 2010 г.*, Европейская комиссия отметила пожизненное назначение судей, как шаг к усилению независимости судебной власти, разделяя, однако, озабоченность длительными испытательными сроками перед назначением судей, высказанное Венецианской комиссией и группами гражданского общества.<sup>23</sup> *“Судьи в период апробации менее защищены от политического влияния”* – читаем в текущем отчете Европейской комиссии.<sup>24</sup>

В целом, хотя введение суда присяжных, пожизненное назначение судей и поправки к закону о правилах осуществления коммуникации с судьями и следует, в общем, признать положительными шагами,<sup>25</sup> однако эти меры не смогут послужить предпосылкой независимости и беспристрастности судопроизводства, если не будут решены более системные проблемы, такие, как состав Высшего совета юстиции, процедура назначения судей, гарантированная неприкосновенность судей, аспекты внутренней независимости, трансфер, смещение и дисциплина судей.<sup>26</sup>

Как парламентская, так и непарламентская оппозиция разделяют озабоченность групп гражданского общества относительно низкого уровня независимости судебной власти. Политическая партия Христиан-демократов пошла еще дальше. Основываясь на данных Ассоциации молодых юристов Грузии, члена Высшего совета юстиции по оппозиционной квоте, она предложила подготовить законопроект по реформации Высшего совета юстиции – органа, принимающего решения по большинству вопросов, имеющих решающее значение для независимости судебной системы:

<sup>19</sup> см. выше, сноска 15, стр. 24

<sup>20</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Municipal Elections, 30 May 2010, Georgia, p. 24, <http://www.osce.org/odihr/elections/71280>

<sup>21</sup> КОАЛИЦИЯ НПО ГРУЗИИ, доклад по осуществлению Плана действий Европейской политики соседства, фонд Генриха Бёлля, 2009, Тбилиси, стр. 13

<sup>22</sup> Согласно данным судебных органов в течение 2010 г. так же как и в 2009 г., не было ни одного дисциплинарного взыскания за подобные правонарушения по отношению к судьям при исполнении обязанностей, или другим государственным служащим.

<sup>23</sup> Согласно недавно измененной конституции (Статья 86, параграф 2), испытательный срок может длиться до трех лет.

<sup>24</sup> см. выше, сноска 2, стр. 4

<sup>25</sup> там же

<sup>26</sup> там же

избрание, назначение, продвижение и смещение судей, разработка предложений для правовых реформ, распределение бюджетных средств и т.д.

Однако реакция властей не обнадеживает. В графе “Усиление независимости судебной власти” в рамках *Второй волны демократических реформ* правительство уже проставило отметку о том, что правовая реформа “выполнена”.<sup>27</sup>

### ***В. Борьба с коррупцией***

Тогда как во всем регионе Восточного партнерства коррупция остается одним из главных проклятий, тяготеющих над демократическим и экономическим развитием, Грузия в этом смысле представляет собой единственное исключение. По индексу восприятия коррупции Transparency International, показатель Грузии близок к показателю западных Балкан.<sup>28</sup> После Революции роз, борьба с системной коррупцией заняла важное место среди приоритетов политики правительства. Как власти, так и организации гражданского общества соглашались в том, что после Революции роз в 2003 году уровень мелкой коррупции понизился.<sup>29</sup>

Однако, хотя достижения Грузии в искоренении мелкой коррупции в общественном секторе, прогресс в гармонизации законодательства с международными стандартами (криминализация коррупции, избежание конфликтов интересов, защита свидетелей и т.д.), успехи в расследовании дел, связанных с коррупцией, иски, вменяемые государственным служащим, и заслужили широкое признание,<sup>30</sup> все еще остается немало проблем.

Почти все заинтересованные стороны, за исключением властей, разделяют мнение, что элитарная коррупция в Грузии не искоренена. В числе существующих проблем *Transparency International Georgia* отмечает “судопроизводство, защиту прав собственности, отсутствие транспарентности в расходовании общественных средств (включая резервные фонды президента, мэра города Тбилиси и правительства), крупную коррупцию среди чиновников высшего эшелона, непрозрачность владения и финансирования СМИ, а также обобщий низкий уровень вовлеченности гражданского общества в планирование и осуществление общественной политики.”<sup>31</sup>

Коррупция среди высокопоставленных чиновников также упоминается в текущем отчете Европейской комиссии, где, в то же время, подчеркивается необходимость принятия дополнительных мер по ее искоренению: “Слабый контроль над финансированием политических партий, отсутствие транспарентности в процессах закупок и приватизации, слабая отчетность высокопоставленных чиновников при расходовании резервных фондов, недостаточная защита прав собственности и отсутствие транспарентности в вопросах финансирования и владения СМИ” остаются вопросами, продолжающими вызывать озабоченность, в том числе, и Европейской комиссии.<sup>32</sup>

В докладе государственного департамента США по правам человека в Грузии на 2010 г. приводится собственный список проблем, связанных с коррупцией, в котором, наряду с такими вопросами, как “демократические институты, вовлечение гражданского общества в планирование и осуществление общественной политики, права собственности и элитарная коррупция” выражается также озабоченность связями правительства с бизнесом и, в частности, коррупцией при проведении тендеров.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> <http://www.mes.gov.ge/old/upload/editor/file/189%20skola/11111.pdf>

<sup>28</sup> Доступ к показателям ИВК: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), последний доступ 15 мая 2011 г.

<sup>29</sup> см. выше, сноска 14, стр. 61

<sup>30</sup> см. выше, сноска 14, стр. 61

<sup>31</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA, *Corruption Perception Index 2010 released: Georgia ranks 68th*, 26 October 2010, <http://www.transparency.ge/en/post/corruption-perception-index-cpi/corruption-perception-index-2010-released-georgia-ranks-68th>

<sup>32</sup> см. выше, сноска 2, стр. 5

<sup>33</sup> см. выше, сноска 14, стр. 61

Государственные закупки считаются одним из основных источников коррупции в Грузии. Исследования показывают, что действующая система закупок вызывает мало доверия у частного сектора; по всеобщему убеждению, наиболее выгодные контракты предоставляются компаниям, связанным с высокопоставленными государственными чиновниками, и что тесные взаимоотношения с узким кругом политической элиты зачастую являются необходимым условием для оформления сделок с некоторыми государственными учреждениями.<sup>34</sup>

В течение 2010-2011 гг. неоднократно поступали заслуживающие доверия заявления от членов политических партий, имеющих места в *Сакребуло*, о коррупции в тендерах, проводимых муниципалитетом г.Тбилиси.<sup>35</sup> Результаты мониторинга, проводимого Ассоциацией молодых юристов Грузии, показывают, что почти все частные компании, выигрывающие крупные тендеры по строительству дорог и реабилитации домов для ЛПВС, до или во время выборов делают финансовые взносы в пользу правящей партии Национальное Движение.<sup>36</sup>

Хотя *Бюро Гражданской Службы* и призвано обеспечить прозрачность и доступность налоговых деклараций высокопоставленных чиновников, оно не располагает эффективными механизмами для проверки достоверности деклараций или для предприятия каких-либо шагов в случае обнаружения подлога. Для того, чтобы оправдать ограниченную функцию *Бюро*, власти заявляют, что функция надзора над налоговыми декларациями должна обеспечиваться широкой общественностью. Однако на деле государственные учреждения весьма неохотно делятся информацией, находящейся в их ведении, так что группы гражданского общества, в том числе и журналисты, лишены возможности осуществлять мониторинг процессов, подверженных риску коррупции. 3-го мая 2010 г. многие региональные газеты выпустили номера с пустой передовицей, чтобы привлечь внимание к трудностям, с которыми сопряжено получение информации от государственных служб.<sup>37</sup> По сей день большинство попыток групп гражданского общества получить информацию о премиях, назначаемых государственным служащим, не принесли результатов.<sup>38</sup> Анализ судебных дел по свободе информации также свидетельствует о негативной тенденции в судебной практике. После Революции Роз суды склоняются к усеченной интерпретации права на получение информации; они считают премиальные или командировочные, выдаваемые государственным служащим из государственного бюджета, личной информацией.<sup>39</sup>

21 июля 2011 г. парламент принял поправку к закону о свободе информации, ограничивающую доступ к информации о тех процессах в международных трибуналах и судах, в которых государство фигурирует как одна из сторон. Хотя в некоторых случаях ограничение права общественности на информацию и может быть оправдано правомерными соображениями, общая тенденция к закрытости и отсутствию прозрачности в общественном управлении заставляет думать, что существует высокий риск коррупции, требующий немедленного внимания.

<sup>34</sup> сноска 4, стр. 29

<sup>35</sup> В феврале 2011г. представительница Республиканской партии представила свои данные о тендере на городские линии микроавтобусов. Согласно документам, представленным общественности, четыре разные компании, выигравшие тендер, были основаны одной и той же группой и зарегистрированы одним и тем же нотариусом с перерывом в пять минут. Более детально см. GVANTSA GABEKHADZE, 4 Companies win Marshrutka Tender, *The Messenger Online*, 2 февраля 2011 г., [http://www.messenger.com.ge/issues/2288\\_february\\_2\\_2011/2288\\_mini.html](http://www.messenger.com.ge/issues/2288_february_2_2011/2288_mini.html)

<sup>36</sup> Ассоциация молодых юристов Грузии, *Отчет по мониторингу реконструкции магистрали Тбилиси-Сенаки-Леселидзе*, 2009 г., Тбилиси, <http://www.gyla.ge/files/3/mr4f75tf45.pdf>; *Отчет по мониторингу международной помощи, предоставленной донорами для строительства домов ЛПВС*, июнь 2010 г., [http://gyla.ge/attachments/755\\_Angarishi.pdf](http://gyla.ge/attachments/755_Angarishi.pdf)

<sup>37</sup> см. выше, сноска 14, стр. 63

<sup>38</sup> TI Georgia, GYLA и IDFI (Институт развития свободы информации) затребовали от различных государственных структур информацию по премиям государственных служащих. Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Министерство обороны и Общественное телевидение либо отказались выдать информацию, либо проигнорировали запрос.

<sup>39</sup> Ассоциация молодых юристов Грузии, *Анализ судебной практики, связанной с свободой информации*, май 2011г., Тбилиси

### III. Вместо заключения – взгляд вперед

Текущий отчет Европейской комиссии, заявляющий о недостатках верховенства закона в стране, всегда являлся инструментом в руках групп гражданского общества, позволяющим усилить давление на правительство с целью адвокатирувания дальнейших реформ. Однако среди групп гражданского общества сложилось общее мнение, что, из-за отсутствия зависимости поддержки от выполнения условий, План действий ЕПС не оказался достаточно успешным средством в деле содействия демократическим реформам. То же можно сказать и об инициативе ЕаР.

Ожидания гражданского общества по отношению к процессу ЕаР состоят в том, что ЕС использует все политические и финансовые рычаги воздействия на Грузию. Политическое руководство Грузии не видит альтернатив к интеграции в западные структуры. Обладая рычагами воздействия на Грузию, ЕС мог бы позволить себе более ясно выразиться относительно направления и темпа политических реформ, а также применить более четкие, измеримые критерии оценки, с тем, чтобы поощрять проведение действительно структурных реформ, коль скоро таковые будут осуществляться.

Новый подход, ‘больше-за-больше’, предложенный соседям Европейской комиссией в *Новом ответе на меняющееся окружение*<sup>40</sup>, согласно которому поддержка ЕС, предоставляемая странам-соседям, будет зависеть от успехов в построении и консолидации демократии и уважения к верховенству закона, дает больше оснований для надежды. Автору остается надеяться, что ЕС в полной мере применит этот новый подход по отношению к Грузии.

<sup>40</sup> EUROPEAN COMMISSION, JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, A new response to a changing Neighbourhood, COM(2011) 303, 25 May 2011, Brussels. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf)

**Анар Мамедли**

“Центр по мониторингу выборов и демократических исследований”, председатель

## ДЕМОКРАТИЯ И НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗГЛЯД ИЗ АЗЕРБАЙДЖАНА

### I. Введение

Процесс европейской интеграции по обеспечению прав человека, демократизации и надлежащего управления в Азербайджане, приобрел юридически-политический характер с момента вступления страны в Совет Европы. Однако, хотя за прошедшие 10 лет и были предприняты некоторые шаги для улучшения законодательства, никакого существенного успеха не было достигнуто для развития демократических институтов, надлежащего управления и эффективной государственной администрации. Присоединение Азербайджана к Плану Действия по Новой Политике Соседства Евросоюза (14 ноября 2006 г.) и Программе Восточного партнерства (ВП) означает для страны начало нового этапа и создает новые перспективы для процесса евроинтеграции, укрепляя веру в будущие реформы в области демократизации и надлежащего управления.

Визит Президента Европейской Комиссии, Жозе Мануэла Баррозу, состоявшийся 13 января 2011 г., имел как экономическое, так и политическое значение для взаимоотношений ЕС и Азербайджана. В ходе визита Илхамом Алиевым и Жозе Мануэлом Баррозу была подписана декларация о создании *Южного газового коридора*. Были подписаны также *Меморандум о взаимопонимании по национальной индикативной программе на 2011-2013 гг.*, и *Меморандум о взаимопонимании по рамочному документу всесторонней программы институционального развития*.

Права человека и демократия были основными факторами, влияющими на процесс европейской интеграции Азербайджана в течение прошедшего десятилетия. Поэтому участие страны в ВП с 2009 года было воспринято различными заинтересованными сторонами, в особенности политическими партиями, гражданскими организациями и СМИ, как новая возможность для развития демократических институтов в стране. Приоритеты как Плана Действия Нового Соседства, так и ВП в области демократического развития и прав человека совпадают с обязательствами, взятыми на себя Азербайджаном перед другими европейскими институтами – ОБСЕ и Советом Европы. К сожалению, несоответствие состояния демократии и прав человека в Азербайджане стандартам ОБСЕ и Совета Европы ставит под вопрос тот вклад, который могло бы внести сотрудничество с ЕС в развития демократических институтов.

## II. Общая информация о состоянии демократии и надлежащего управления

Оценка существующего состояния демократических институтов и прав человека в Азербайджане позволяет идентифицировать позицию страны в программе Восточного партнерства ЕС, а также изучить усилия и меры, предпринимаемые в этом процессе различными заинтересованными сторонами.

### а) Надлежащее управление и борьба с коррупцией

По своему правовому и политическому устройству Азербайджан является страной с сильной президентской властью, где президент наделен высочайшими исполнительными полномочиями на национальном и локальном уровне. В то же время, политический контроль президента над законодательной и судебной властью ставит успех правовых и политических реформ в области государственной администрации, а также надлежащего управления и борьбы с коррупцией, в зависимость от политической воли Президента.

Азербайджан входит в число стран, отличающихся очень высоким уровнем коррупции. Например, по данным Transparency International, по индексу восприятия коррупции Азербайджан занимает 134-е место среди 178 стран мира и 9-е место среди пост-советских стран.

Сравнительно эффективная фаза борьбы с коррупцией на национальном уровне началась с 2004 г. Был принят закон “По борьбе с коррупцией” и другие нормативные акты<sup>1</sup>. Кроме того, в 2005 г. соответствующим Президентским Указом была создана комиссия по борьбе с коррупцией при государственном совете управления. Однако за это время не было достигнуто сколь-нибудь заметных результатов по снижению уровня коррупции, что объясняется, в первую очередь, отсутствием политической воли правительства.

В последнее время, в особенности после политических изменений в североафриканских странах, антикоррупционная агитация со стороны государства усилилась. Например, анти-коррупционные мероприятия, последовавшие за заседанием комиссии по борьбе с коррупцией 27 января 2011 года, вызвали в стране широкий резонанс. В течение двух месяцев после этой встречи, ряд государственных органов провел совещания по вопросам борьбы с коррупцией на национальном уровне, и некоторые государственные учреждения упростили процедуру рассмотрения апелляций со стороны граждан, а также процедуру уплаты государственных оплат и налогов. Однако ряд НПО оценили этот процесс, как “кампанию имитации”, проводимую правительством. Кроме того, независимые НПО, работающие по борьбе с коррупцией, неоднократно отмечали, что некоторые действующие законы требуют улучшения. Например, “Закон о предупреждении легализации финансовых средств или иного имущества полученных преступным путем и финансированию терроризма” не является исчерпывающим и не отвечает требованиям соответствующей конвенции Совета Европы.

Еще одна серьезная проблема борьбы с коррупцией в Азербайджане – недостаточное сотрудничество в этой области между правительством и организациями гражданского общества, и полное отсутствие сотрудничества между правительством и политическими партиями. В частности, правительство не отреагировало адекватно на предложения политических партий по механизмам декларации источников дохода высокопоставленных государственных чиновников и по финансированию политических партий.

Более того, критики антикоррупционной кампании подчеркивают, что государственные мероприятия в этой области не имеют институционального характера.

Несмотря на предложения независимых экспертов по реформе правовой и судебной системы, направленной на борьбу с коррупцией, по переходу на модель малого правительства, сокращению

<sup>1</sup> “Государственная программа по борьбе с коррупцией (2004-2006)”, “Национальная стратегия повышения прозрачности и борьбы с коррупцией (2007-2011)” и “План действий по национальной стратегии повышения прозрачности и борьбы с коррупцией”.

государственной бюрократии и увеличению заработной платы государственных служащих, общественное обсуждение этих вопросов места не имело.

#### **а) Независимость и беспристрастность судопроизводства**

В 2001-2011 гг. в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) поступило более 2400 жалоб. ЕСПЧ было принято 41 решение по Азербайджану. Еще 1254 жалоб ожидают разбирательства. Эти факты показывают, что создание независимой судебной системы и стандартов справедливого судебного разбирательства не были успешно осуществлены даже после вступления Азербайджана в Совет Европы.

Реформы в судебной системе страны не смогли обеспечить независимость и беспристрастность судопроизводства. Несоблюдение принципа разделения власти, общая правовая ситуация в стране, непрозрачность процедуры выдвижения в кандидаты, концентрация всех полномочий, начиная с назначения судей, вплоть до материального обеспечения судов в руках исполнительной власти, отсутствие судебных институтов, реально основанных на общественном самоуправлении и т.д. мешают формированию и функционированию независимой судебной власти.

Согласно рекомендациям местных и международных организаций, следует обсудить реформирование судебной системы путем создания судов по административным, налоговым, трудовым и др. делам, учитывая опыт других стран мира. Кроме того, для решения существующих проблем необходимо разработать правила участия каждого человека в общественных слушаниях и процедуру подачи жалоб в случае нарушения этих правил. Необходимо предпринять шаги для обеспечения гласности всех без исключения решений суда. Требования закона должны быть выполнены и все решения судов должны быть опубликованы в Интернете.

Действующее законодательство не обеспечивает эффективных правовых механизмов для обжалования нарушений принципа открытости и гласности судопроизводства. В последние годы все жалобы в связи с нарушением вышеупомянутого принципа были отклонены, причем обосновывалось это отсутствием правовых норм, регулирующих процедуру подачи жалоб против судей и судов. Эти отношения должны быть урегулированы законодательством.

#### **б) Адвокаты**

Азербайджан по-прежнему находится среди стран, страдающих от нехватки адвокатов. Согласно общепринятым стандартам, на каждые 1.500-2.000 человек должен приходиться один адвокат. В Азербайджане, стране с населением около 9 миллионов человек, до основания новой коллегии адвокатов в ноябре 2004 года, было всего 358 членов коллегии адвокатов (т.е. один адвокат на каждые 25 тысяч жителей). Предполагается что в течение 2005-2007 годов на основе экзаменов к Союзу Адвокатов, количество членов этой организации и лицензированных адвокатов прибавилось более чем на 400-500 адвокатов. Другими словами, на каждые 15-16 тысяч жителей страны приходится один адвокат. Это очень низкий показатель по сравнению с другими странами, включая соседей.

В соответствии с 6-ой статьей Европейской Конвенции по правам человека (право на справедливое судебное разбирательство), каждый обвиняемый в случае совершения уголовного преступления имеет право защищать себя лично или посредством выбранного им самим защитника или, если у него нет достаточных средств для оплаты правовых услуг, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия. В статье 121.2 Гражданского процессуального кодекса оговорено, что каждому, кто не располагает достаточными средствами для оплаты адвоката, должна быть предоставлена бесплатная юридическая помощь за счет Азербайджанской Республики.

Однако Азербайджанское законодательство не оговаривает точно процедуру назначения юридической помощи (каковы обязательства соответствующих органов, куда следует обратиться за предоставлением правовой помощи, каковы сроки рассмотрения заявки, какова ответственность в случае отсутствия своевременного ответа на заявку и т.д.). В результате, обращения граждан в Верховный

суд, Бакинский Апелляционный суд и Коллегию Адвокатов о предоставлении бесплатной юридической помощи, остаются без ответа или возвращаются обратно. Согласно поправкам, внесенным в Гражданский процессуальный кодекс в 2009 году, полномочие решать вопросы о предоставлении правовой помощи было передано судам. Однако, эта поправка не смогла разрешить существующих в этой области проблем, так как все еще не существуют правовые нормы, регулирующие данные проблемы.

### **в) Средства массовой информации**

Исполнители убийства Эльмара Гусейнова, главного редактора журнала “Монитор”, убитого в 2005 году, до сих пор не найдены, хотя после убийства прошло уже 6 лет. Гусейнов, который в своих статьях нередко критиковал правительство, неоднократно подвергался уголовному преследованию и штрафам по искам, выдвинутым государственными чиновниками.

11 ноября 2010 года Верховный суд Азербайджанской Республики пересмотрел приговор заключенному журналисту Эйнулла Фатуллаеву и признал его невиновным в соответствии с решением Европейского суда по правам человека о немедленном освобождении журналиста. Однако он был освобожден лишь спустя 18 месяцев после вердикта ЕСПЧ<sup>2</sup>.

Несмотря на усилия местных и международных организаций, до сих пор не принят закон о клевете. Более того, в закон “О средствах массовой информации” были внесены новые поправки, существенно ограничивающие права журналистов на сбор информации. Согласно этим поправкам, за исключением случаев расследования уголовных дел, представитель средств массовой информации, следующий за кем-либо, снимающий кого-либо на видео или фото, или записывающий кого-либо на любой другой носитель без уведомления или согласия данного лица, несет ответственность в соответствии с законом.

Мониторинг телевидения и радио, проведенный в стране, показывает, что существует государственный контроль над электронными СМИ<sup>3</sup>. Ударом по политическому плюрализму было прекращение с 1 января 2009 года FM-вещания радиостанций “Голос Америки”, “Свобода” и ВВС.

Серьезную озабоченность вызывает преследование независимых и оппозиционных журналистов. Иногда такое давление сопровождается такими актами насилия, как похищение и избивание журналистов<sup>4</sup>.

### **г) Выборы**

Выборы, состоявшиеся в Азербайджане за последние годы – муниципальные выборы 23 декабря 2009 года и парламентские выборы 7 ноября 2010 года – были омрачены серьезными нарушениями закона и международных принципов проведения выборов. Местные и международные наблюдатели отметили, что Азербайджан не обеспечил соответствия выборного процесса стандартам ОБСЕ и Совета Европы по проведению свободных и справедливых выборов.

Не были соответствующим образом учтены рекомендации местных ОГО, ПАСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, а также Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, по совершенствованию Избирательного кодекса Азербайджана, по решению избирательных споров, по формированию избирательных комиссий на паритетной основе и по предотвращению неправомерного вмешательства в процесс выборов.

<sup>2</sup> 29 декабря 2009 года, когда ЕСПЧ рассматривал дело Фатуллаева, оказалось, что в результате обыска, проведенного в камере Фатуллаева в тюремном учреждении № 12, в обуви и одежде заключенного было обнаружено 0,22 гр героина. В июле 2010 года Гарадагский районный суд приговорил Фатуллаева к двум с половиной годам лишения свободы по обвинению в незаконном хранении наркотиков.

<sup>3</sup> см: Report on Legal status of Media in Azerbaijan - <http://www.mediarights.az/index.php?lngs=eng&id=64>

<sup>4</sup> см: Institute for Media Rights - <http://www.mediarights.az>

Выборы, состоявшиеся в Азербайджане, в том числе дважды в прошедшем году, сопровождались давлением и запугиванием по отношению к политическим активистам, выдвигавшим свои кандидатуры на выборах, отсутствием возможности для политических дебатов во время предвыборной кампании и серьезными нарушениями при подсчете голосов и сведении таблиц. Например, в совместном заявлении<sup>5</sup> БДИПЧ / ОБСЕ, ПА ОБСЕ, ПАСЕ и Европейского парламента по результатам мониторинга парламентских выборов 7 ноября 2010 сказано, что выборы были омрачены политическим доминированием одной партии, запугиванием и преследованием избирателей и кандидатов, отсутствием альтернативных точек зрения в вещательных СМИ, дефицитом критических публикаций в печатных СМИ и недостатком беспристрастного освещения новостей.

#### **д) Участие в политической жизни**

Несмотря на усилия как местных и международных правозащитных организаций, так и Совета Европы, политические заключенные не были освобождены. Напротив, их число увеличилось. Считая и политических активистов, задержанных за первые 3 месяца 2011 года, более 70 лиц остается в тюрьме или под судом по политически мотивированным делам.

После парламентских выборов 2005 года, право граждан на свободу собраний подверглось серьезным ограничениям. Исполнительная власть города Баку не разрешала политическим партиям проводить митинги. Несанкционированные демонстрации разгонялись полицией, а их участников задерживали. В 2010 году различные политические партии в девяти случаях пытались провести мирные демонстрации, но демонстрации были предотвращены. В 2011 году различным политическим и общественным организациям запретили проводить митинги<sup>6</sup>.

#### **е) Свобода объединений**

Положение в Азербайджане по отношению к праву граждан на свободу объединения в общественные ассоциации, политические партии и профсоюзы за последние годы не изменилось.

Согласно изменениям, внесенным в законодательство в 2008 году, регистрация коммерческих организаций осуществляется органами налоговой службы в течение 3 дней. Тогда как коммерческие организации регистрируются местными налоговыми органами, профсоюзы и общественные объединения по-прежнему должны обращаться за государственной регистрацией в центральный аппарат Министерства юстиции. Непонятно, почему по отношению к политическим партиям, профсоюзам и НПО применяются такие строгие по сравнению с коммерческими организациями правила.

Кроме того, хотя закон обязывает регистрирующие государственные органы при рассмотрении учредительных документов заявителя определить все существующие в них недостатки и после их устранения запрещает возвращать документы на основании обнаружения новых недостатков, на практике это правило до сих пор грубо нарушается, и повторное возвращение учредительных документов по причине выявления новых недостатков является широко распространенным явлением.

В 2007-2009 годах Европейский суд по правам человека вынес 5 решений против Азербайджана в делах о нарушении свободы объединения (статья 11) Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Одним из обязательств, взятых на себя Азербайджаном при вступлении в Совет Европы, является упрощение процедуры регистрации НПО. Реальная ситуация дает основание утверждать, что правительство не выполняет это обязательство. Например, по неофициальным данным, из 3500 ОГО, функционирующих в стране, 1500 не зарегистрированы.

<sup>5</sup> см: <http://www.osce.org/odihr/elections/73524>

<sup>6</sup> 2 апреля 2011 года были задержаны более 200 участников демонстрации, проведенной Общественной палатой, которая объединяет оппозиционные партии. Против 5 участников были выдвинуты уголовные обвинения.

### **ж) Местное самоуправление**

Согласно действующему законодательству Азербайджана о статусе муниципалитетов, органы местного самоуправления не являются ни местными органами государственной администрации, ни какой-либо другой формой государственного управления. Муниципалитеты, согласно закону, являются лишь институтом гражданской активности. Такой подход снижает правовой и официальный статус местного самоуправления и отрицательно влияет на доверие и уважение граждан к этому институту, как серьезному и важному административному органу.

Согласно Европейской хартии о местном самоуправлении, из-за его близости к гражданам, государственная власть на местном уровне должна осуществляться через местные органы самоуправления. Более того, Совет Европы заявляет, что полномочия муниципалитетов должны быть эксклюзивными и полными. Хотя в конституции страны существует целый раздел, касающийся муниципалитетов, основной закон не определяет статус и меру власти учреждений местного самоуправления. Полномочия муниципальных органов в конституции не указаны, вместо этого конституция устанавливает статус муниципальных собраний, как высшего органа местного самоуправления.

В настоящий момент Азербайджан является единственной страной-членом Совета Европы, столица которой не управляется центральным органом местного самоуправления – выборным Советом. ОГО считают, что нынешняя ситуация в Азербайджане ограничивает участие граждан в местном самоуправлении, что противоречит демократическим принципам устройства местного самоуправления.

## **III. Развитие процесса демократизации и роль ВП в этом процессе**

### **а) Приоритеты правительства, политических партий и гражданского общества в процессе европейской интеграции**

В настоящее время основные политические партии в стране с интересом относятся к участию Азербайджана в программе Восточного партнерства Европейского Союза. Но этот интерес по большей части носит декларативный характер, и серьезной пропаганды и обсуждения этого процесса в социально-политической жизни страны не происходит.

Азербайджанское правительство создало Государственную комиссию по вопросам евроинтеграции Азербайджанской Республики и 9 рабочих групп при этой комиссии, призванных разработать план действий по ряду документов о сотрудничестве с Европейским Союзом, в том числе и по Европейской политике соседства<sup>7</sup>. В настоящее время идет процесс подготовки ассоциативного соглашения в рамках Восточного партнерства. Но, к сожалению, переговоры правительства с ЕС по подготовке ассоциативного соглашения не проходят в условиях транспарентности и подотчетности. Этот процесс в настоящее время открыт для общественности в ходе двусторонних встреч и обсуждений с официальными лицами ЕС.

Надо признать, что организации гражданского общества прилагают усилия в поддержку участия Азербайджана в Европейской Политике Нового Соседства, ВП и стремятся к успешной реализации этого процесса. В настоящее время ряд НПО и коалиций НПО стремятся к обеспечению процесса сотрудничества по обеим программам.

Многие политические партии в своих программах и политических платформах считают реформы в сфере демократии и прав человека основной предпосылкой европейской интеграции. В то же время, как парламентские, так и непарламентские партии выражают заинтересованность в повышении роли Азербайджана в обеих программах.

<sup>7</sup> см: [http://e-qanun.az/files/framework/data/9/c\\_f\\_9954.htm](http://e-qanun.az/files/framework/data/9/c_f_9954.htm)

## **б) Влияние Европейской политики соседства и Восточного партнерства на процесс демократизации**

ЕПС ЕС и программа Восточного Партнерства создают новые возможности для процесса европейской интеграции Азербайджана. Процесс охватывает сферы прав человека и демократизации, создает перспективы для установления отношений и сотрудничества с политическими институтами и неправительственными организациями ЕС не только для правительства, но и для политических партий и организаций гражданского общества. В этом отношении создание Азербайджанского национального комитета по вопросам европейской интеграции и Азербайджанской Национальной платформы по Форуму гражданского общества Восточного партнерства, может оказать положительное влияние на участие НПО Азербайджана в этом процессе.

НПО, работающие в области прав человека и демократии в Азербайджане, получили возможность сотрудничества и обмена опытом как со странами Восточного Партнерства, так и со странами-членами ЕС. Но, к сожалению, взаимоотношения и сотрудничество между политическими партиями Азербайджана и политическими партиями стран Восточного партнерства и ЕС пока не достаточно развиты. Установление подобных взаимоотношений могло бы помочь некоторым политическим силам в Азербайджане сконцентрироваться на процессе европейской интеграции и улучшении технико-организационной базы в соответствии с современными методологиями.

В отличие от внедоговорного обязательства в сфере прав человека и демократии, взятых на себя Азербайджаном перед ОБСЕ и Советом Европы, Европейская политика соседства и программа Восточного Партнерства не предусматривают какой-либо политической или правовой ответственности. В отношении принятия Соглашения об ассоциации в рамках Восточного партнерства, Программа может увеличить политико-правовую ответственность Азербайджана в сфере защиты прав человека и демократии и создать новый документ по правам человека и демократии без подписания международного договора в процессе интеграции Азербайджана в Европу. Тем самым были бы созданы возможности для распространения стандартов ЕС и развития демократических институтов в Азербайджане.

С момента начала действия программы Восточного партнерства главным препятствием для участия Азербайджана в этой программе является задержка в подписании ассоциированного соглашения с ЕС. К сожалению, правительство не заинтересовано в привлечении НПО и политических партий к этому процессу. В то же время механизмы ЕС для сотрудничества с политическими партиями и НПО также не являются достаточно действенными.

### **в) Риски и ограничения, влияющие на процесс демократизации Азербайджана**

Ниже перечислены риски и ограничения, влияющие на успешность процесса демократизации Азербайджана, с учетом их внутренних и внешних (геополитических) составляющих:

#### **Отсутствие политической воли**

Азербайджанское правительство демонстрирует нетерпимость по отношению к критическим замечаниям и инициативам международных организаций, озабоченных положением в области прав человека и демократии сложившимся в Азербайджане за прошедшие годы. Отсутствие политической воли правительства Азербайджана в таких вопросах, как модернизация избирательного законодательства, демократическое управление, борьба с коррупцией, освобождение политических заключенных, обеспечение свободы слова, проведение свободных и демократических выборов, является фактором риска для будущего участия страны в ВП.

#### **Постсоветский менталитет в управлении**

Существование постсоветских традиций (авторитаризм, отсутствие транспарентности и подотчетности) в управлении и социально-политических отношениях в Азербайджане является одним из факторов, отрицательно влияющих на процесс демократизации в стране. Проведение президентских,

парламентских и муниципальных выборов в соответствии с устаревшими традициями СССР, зависимость судебной системы от властей и контроль над политическими процессами являются характерными особенностями переходного периода.

#### *Политическая культура не формируется*

Как в среде политических партий и НПО, так и в органах власти, а также в общественном мнении вообще, чувствуется недостаток систематического и последовательного подхода в отношении к правам человека и демократическим институтам. Можно сказать, что среди гражданских групп и местных общин, интерес к успешному завершению процесса демократизации, а также к процессу европейской интеграции, невысок.

#### *Геополитические факторы*

Азербайджан расположен в геополитически нестабильном регионе Южного Кавказа. К сожалению, ближайшие соседи – Россия и Иран – не заинтересованы в демократизации Азербайджана. Наряду с этим, отрицательную роль для успешного завершения процесса демократизации в регионе и в Азербайджане сыграли конфликты на Южном Кавказе, в том числе конфликт в Нагорном Карабахе.

#### *Слабость международных инициатив*

Азербайджан взял на себя международные обязательства по правам человека в рамках ОБСЕ и Совета Европы. К сожалению, несмотря на то, что положение по выполнению этих обязательств ухудшается из года в год, давление международных организаций, а также США и стран Западной Европы, достаточно слабо. Свою позицию в отношении ситуации с правами человека и демократией периодически демонстрируют в основном структуры ОБСЕ, правительства США, Норвегии и Великобритании. К сожалению, того же не делают другие европейские страны, имеющие дипломатические представительства в Азербайджане, и Совет Европы.

В целом, в настоящее время, членство Азербайджана в СЕ нельзя считать успешным с точки зрения соблюдения прав человека и демократии, так как Азербайджан не выполнил своих обязательств в области прав и свобод человека после вступления в СЕ в 2001 году. Правительство не заинтересовано в сотрудничестве с некоторыми структурами Совета Европы, в том числе с комитетом по мониторингу ПАСЕ и Венецианской комиссией. Например, Кристофел Штрассел, назначенный на весенней сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы 2010 г. специальным докладчиком по политзаключенным в Азербайджане, с тех пор так и не смог получить въездную визу в Азербайджан, с тем, чтобы посетить страну для подготовки доклада. Ни акт референдума по дополнениям и изменениям в Конституции, ни дополнения и изменения в Избирательном кодексе, принятые парламентом в 2008 году, не были приведены в соответствие с требованиями Венецианской комиссии СЕ.

Существуют ограничения на деятельность международных НПО в Азербайджане. Например, за последние 3 года некоторые международные НПО покинули страну, а в настоящее время оказывается давление на Национальный Демократический Институт США и Норвежский дом по правам человека, с тем, чтобы вынудить их к тому же.

#### **г) предложения по обеспечению влияния Восточного партнерства на процесс демократических преобразований**

Европейская комиссия может обеспечить подготовку ежегодных докладов и проведение дискуссий по реализации Национального Индикативного Плана и Плана Действий Европейской Политики Соседства в Азербайджане с целью оценки реформ в сфере демократического управления и верховенства закона. Такая оценка могла бы увеличить общественную подотчетность и ответственность в процессе подготовки ассоциативного соглашения по ВП и обеспечить признание критериев Восточного партнерства правительством, политическими партиями и НПО.

Европейская комиссия могла бы финансировать как национальные, так и трансграничные проекты, охватывающие страны ВП, с целью создания демократических институтов в Азербайджане (судебная система, коллегия адвокатов, избирательная система, независимые СМИ, НПО). Такие проекты позволят провести сравнительную оценку среди стран ВП, а также отдельно оценить состояние демократических институтов в Азербайджане.

Финансирование Форума гражданского общества Восточного партнерства очень важно для организации постоянной и систематической деятельности этой структуры в сфере демократии и прав человека. Такая деятельность будет способствовать сотрудничеству, обмену информацией и опытом между НПО.

По уровню организационного развития и управленческим возможностям политические партии и НПО стран ВП отстают от организаций стран ЕС. Это отрицательно сказывается на участии политических партий и НПО, как негосударственных субъектов, в процессе демократизации. В связи с этим возникает необходимость развития методологических навыков и знаний в области современного управления человеческими ресурсами среди представителей политических партий и НПО Азербайджана. При этом целесообразно использовать опыт различных социально-политических институтов ЕС, а также привлекать представителей политических партий и НПО к участию в различных образовательных и стипендиальных программах.

Малое количество независимых электронных СМИ в Азербайджане, а в особенности недостаточное число независимых теле-и радиоканалов характерно также и для некоторых других стран ВП. Это препятствует обеспечению свободы слова в этих странах, что является одним из главных условий процесса демократизации. Для того, чтобы изменить это положение, теле-и радиоканалы, финансируемые ЕС, должны транслировать программы по странам ВП, а также создать в этих странах, включая Азербайджан, специальные отделы новостей, которые могли бы восполнить нехватку альтернативной информации.

Привлечение к обсуждению приоритетов ЕС в области демократизации и реализации программ ЕС влиятельных политических партий стран ВП, действующих в соответствии с законом, может способствовать процессу демократизации. В частности, может оказаться полезным создание платформы политических партий в формате, аналогичном формату существующего уже Форума гражданского общества Восточного партнерства.

Сотрудничество ЕС с ОБСЕ и Советом Европы по вопросам, связанным с выборами в странах Восточного партнерства, главным образом основывается на методологии БДИПЧ / ОБСЕ. Этот опыт, успешно прошедший испытание, может быть использован ЕС, в сотрудничестве с соответствующими структурами ОБСЕ и Совета Европы, и для работы в области судебно-правовой реформы и государственного управления, обеспечения свободы слова, свободы СМИ и права на участие в политической жизни в рамках программы Восточного партнерства.

**Борис Навасардян**

Президент Ереванского пресс-клуба

## ДЕМОКРАТИЯ И НАДЛЕЖАЩЕЕ ПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА: ВЗГЛЯД ИЗ АРМЕНИИ

### **1. Каковы национальные приоритеты в борьбе с коррупцией, улучшении функциональности судебной власти и реформ государственного управления?**

В соответствии с Планом действий ENP на 2010 год (Specific Actions under Priority Area 1), Армения должна была “оценить достижения в осуществлении национальной стратегии по борьбе с коррупцией в процессе реализации соответствующего Плана действий и обеспечить активное участие гражданского общества и представителей бизнеса в мониторинге реализации этой стратегии”.

Национальная стратегия борьбы против коррупции и ее План действий на 2009-2012 годы начала осуществляться в декабре 2009 года. Однако, до сих пор не существует информации о мерах, перечень которых дан в Плане действий и которые должны были быть приняты правительством. Не были предприняты видимые шаги для создания правительственного структурного подразделения, входящего в Совет по борьбе с коррупцией. Его создание считается решающим шагом для мониторинга и оценки Плана действий и подключения к нему гражданского общества.

В течение 2009 -2010 годов Специальная служба исследования (SIS) изучила более 100 судебных дел о коррупции, более половины из которых были дела осужденных правительственных должностных лиц, в том числе офицеров полиции, пенитенциальных учреждений, Службы национальной безопасности и др.

Контрольная Палата осуществляла надзор и аудит в разных государственных учреждениях и, судя по ее отчетам, во всех этих учреждениях были обнаружены нарушения и злоупотребления, в некоторых случаях - довольно серьезные.

В то же время, слабое обеспечение соблюдения законов, призванных обуздать коррупцию, отсутствие случаев осуждения высокопоставленных государственных служащих и политиков, широкое распространение политической коррупции, ухудшение экономической ситуации и другие проблемы, привели к низкому показателю восприятия коррупции среди населения, представителей бизнеса и экспертов. Индекс Transparency International по восприятию коррупции снизился от 2.9 в 2008 году до 2.6 в 2010 в Армении, которая теперь делит 123-126-е места среди 178 стран в мире.

План Действий ENP предусматривал “обеспечение эффективного мониторинга декларирования имущества и доходов должностных лиц путем внесения поправок в Закон о декларировании имущества и доходов высших должностных лиц государства для применения санкций в случае нарушений”. Однако, не было принято никаких законодательных или подзаконных актов. Кроме того, в отличие от

предыдущих лет, в 2010 году отсутствовала информация о числе лиц, подвергнутых штрафу за непредоставление деклараций в установленные сроки. Также отсутствует информация о санкциях за предоставление ложной информации по имуществу и доходах. Проблема эффективного контроля за соответствием предъявленных деклараций действительности, несмотря на создание специализированного отдела в Государственном комитете доходов Республики Армения, по-прежнему не находит решения.

Несмотря на то, что внесение изменений в Конституцию ознаменовало начало второго этапа судебной реформы в Армении, в рамках которой имел место определенный прогресс – окрепли основы для разделения властей, гарантий независимости судей и судебного расследования, последовательность реформ все же остается весьма сомнительной.

Общее обоснование реформ, проведенных в Армянском Судебном Кодексе в 2007 году, заключалось в поддержке независимости и профессионализма судей. В дополнение к предыдущей трехуровневой системе правосудия – Кассационному суду, Гражданскому и Уголовному апелляционным судам и Судам общей юрисдикции – были сформированы специализированные Гражданский и Уголовный, а также Административный суд. В 2008 году Судебный кодекс добавил новые функции Кассационному Суду, в том числе обеспечение единообразного применения закона, его правильного толкования и участие в разработке законодательства.

С назначением нового председателя Кассационного суда в сентябре 2008 года вновь запущенная судебная система начала рушиться, политика в области судебной реформы была в корне изменена и созданные специализированные суды были распущены. Судебная власть вернулась к первоначальной трехуровневой системе. Так обозначился провал ранее проведенных реформ.

Конституционная реформа была направлена не только на создание независимой судебной системы, но и прокуратуры, независимой от всех ветвей власти. Она также подразумевала структурное изменение системы прокуратуры, что нашло свое отражение в новом Законе о прокуратуре Республики Армения, принятом 22 февраля 2007. Закон закрепил основные принципы организации и деятельности прокуратуры, новый порядок назначения Генерального прокурора Армении (по представлению Президента Республики). Генеральный прокурор в настоящее время утверждается Национальным собранием сроком на 6 лет. Несомненно, главным достижением закона было упразднение функции расследований уголовных дел в ведомстве прокурора, в следствии чего прокуратура впредь должна быть в основном сосредоточена на оценке законности предварительного следствия по уголовным делам.

С другой стороны, изменения в законодательстве оказались недейственными для обеспечения подлинной независимости судебной власти и уголовных расследований. Анализ законодательства и практики выявляет недостатки по следующим направлениям:

#### **Неубедительные и недостаточные гарантии независимости Судебной системы от президента.**

Действующее законодательство предоставляет президенту чрезмерные права, превосходящие права судов, что ограничивает независимость последних и нивелирует значение других законодательных улучшений. В частности, в то время как официальные списки назначения и продвижения судей составлены советом юстиции, президент может по собственному усмотрению выбирать “приемлемых для него кандидатов” для назначения или продвижения. Более того, если судья не выбран президентом для назначения или продвижения, он будет непременно признан негодным и отстранен от участия в процессе. Процедура выдвижения кандидатов, представленных на замещение вакансий, носит единый характер в судах всех юрисдикций.

Эти условия дают президенту широкую свободу действий и оставляют лазейки для нарушений и произвольного применения власти. Прямое давление на судей со стороны исполнительной власти является четким сигналом для остальных о том, что последняя не потерпит непослушания. Это легко достижимо, поскольку разрешено законодательством: только с санкции президента Совет юстиции может применить меры по отстранению судьи.

### **Зависимость от Кассационного суда.**

Практика показывает, что судьи судов первой инстанции и апелляционных судов не являются независимыми от Кассационного суда. Согласно Судебному кодексу, серьезные нарушения материальных и процессуальных правил являются основанием для дисциплинарной ответственности. На практике, если дело заранее не согласованно с Кассационной инстанцией, при пересмотре решения суда Кассационный суд искусственно квалифицирует нарушение как “серьезное”, независимо от природы и тяжести нарушения, что ведет к дисциплинарному производству по делу. И наоборот, если исход дела согласован с Кассационным судом, даже за самым серьезным нарушением и произвольным постановлением суда судья застрахован от каких-либо отрицательных последствий для себя.

### **Отсутствие независимости в прокуратуре.**

Практика показывает, что, несмотря на усовершенствования в законодательстве, прокуратура все еще сохраняет за собой функцию расследования. Более того, посредством поправок к законопроекту была не только восстановлена прежняя роль прокуратуры, но этому ведомству были переданы и другие компетенции в сфере уголовного права.

Первым шагом было принятие закона о Специальной службе расследований (ССР) от 28 ноября 2007 года, который создал новый, формально независимый орган расследования уголовных дел (глава службы назначается президентом Армении по представлению Генерального прокурора). Согласно этому закону, поправки были также внесены в Уголовно-процессуальный кодекс РА для того, чтобы следователи ССР вели досудебное расследование дел, связанных с уголовными преступлениями, совершенными старшими должностными лицами законодательной, исполнительной и судебной властей Армении (или с их участием), либо лицами, выполняющими специальную государственную службу в связи с их должностным положением; а также вели расследование уголовных дел, связанных с избирательным процессом. Другое положение предусматривает, что, при необходимости, Генеральный прокурор может изъять у других следственных органов и передать следователям ССР уголовные дела, связанные с преступлениями, совершенными указанными выше лицами (или с их участием), либо передать этой службе случаи, когда такие лица были признаны жертвами.

По сути, бывшие полномочия прокуратуры были восстановлены в полной мере без учета их соотношения с обязанностями или подотчетностью. Эта власть прокуратуры обеспечивает полную зависимость судебной системы, о чем говорит практическое отсутствие оправдательных приговоров, доля которых составляет менее 1%.

Борьба с мошенничеством и коррупцией была определена в Плане действий ЕПС (ENP) как главная проблема в сфере государственного управления. Кроме того, некоторые сферы были названы ключевыми для соответствующих реформ. Среди них следует выделить налоговое администрирование и государственные закупочные процедуры и практику.

По разным оценкам, 35-40% от валового внутреннего продукта в Армении состоит из “теневых бизнеса”, это значит, что эта деятельность выходит за пределы какого-либо государственного контроля, и, разумеется, представляет огромные потери для налоговой базы.

Основные положения Плана действий ЕПС, касающиеся совершенствования налоговой системы и управления в Армении были запланированы в документе “Стратегия налоговой администрации 2008-2011”, утвержденном указом правительства от 7 августа 2008 года. В поправках к этому указу, сделанных в 2010 году, осуществление более чем трети предусмотренных мероприятий было отложено. По-прежнему нет никаких улучшений в проекте Налогового кодекса, представленном на рассмотрение Национальному собранию еще в 2008 году. В 2011 году планируется отмена Закона Республики Армения о декларации собственности и доходов физических лиц, принятого в 2006 году. На основании нового закона, лишь ограниченное число высокопоставленных чиновников будут обязаны заполнять декларации, которые в плане конфликта интересов будут представлены Комитету по этике. Распространено мнение, что в данном контексте процесс раскрытия данных и предусмотренные изменения, не приведут к желаемым результатам.

Реформирование системы государственных закупок, обеспечения надлежащего применения соответствующих правил является еще одним приоритетом ЕПС. План действий предполагает “создать

условия для открытого и конкурентного предоставления премий по контрактам между сторонами, в частности, посредством объявленных тендеров в соответствии со статьей 48 Соглашения о партнерстве, и продолжить реформы в системе государственных закупок, а также обеспечить реализацию Закона о государственных закупках “.

В 2010 году Антикоррупционный центр “Transparency International” опубликовал отчет “Мониторинг системы государственных закупок в Армении в 2008-2009 годах”. Результаты доказывают, что государственные закупки по-прежнему неэффективны и вызывают недоверие к системе из-за многочисленных проблем, а именно: нечеткого описания технических характеристик в объявлении; сложностей с предоставлением необходимых документов (они требуют высоких транзакционных издержек); и сговоров.

Существующие процедуры закупок характеризуются высокой вероятностью коррупции. В идеале, Агентство по государственным закупкам (АГЗ) должно служить механизмом ограничения и баланса, но на практике, его возможности недостаточны для выполнения таких задач. Например, есть случаи, когда заявки фирм, которые должны были победить, отклонялись. Лишь после представления жалоб со стороны этих фирм по поводу тендерных процедур, они признавались победителями. Так или иначе, позже все эти контракты были аннулированы и АГЗ подписывал контракт с фирмами, которые были выбраны с самого начала (метод закупок из одного источника). Следует отметить, что цена, указанная в договоре оказывалась выше, чем предварительная.

В Армении были приняты меры по внедрению электронной системы закупок до февраля 2011 года. Однако из-за финансово-экономического кризиса и нехватки средств появились проблемы с тендерами и подрядчиками, и в результате процесс затянулся.

## **2. Каковы отношения различных заинтересованных сторон (правительства, политических партий, гражданского общества) к этим приоритетам?**

Правительство РА заинтересовано в сотрудничестве с ЕС, в частности, в рамках ВП по трем причинам: 1) в высшей мере сложное геополитическое положение Армении (не имеющая выхода к морю территория, закрытая с запада граница с Турцией и с востока - граница с Азербайджаном) вынуждает ее внешнюю политику основываться на принципе “разнонаправленного комплементаризма”, когда страна стремится поддерживать прочные отношения с такими партнерами, как ЕС, Россия и США. 2) Имея ограниченные возможности для привлечения инвестиций, Армения должна ценить любую международную финансовую помощь; кроме того средства, выделяемые ЕС, играют большую роль в экономической и финансовой стабильности (в частности, имеется в виду курс национальной валюты). 3) Для правительства главным и наиболее важным компонентом Восточного партнерства ЕС в Армении является Углубленный и Всеобъемлющий Договор о Свободной Торговле (DCFTA), который, как ожидается, обеспечит большую стабильность в экономических отношениях с ЕС.

Однако, такое отношение к ВП является менее благоприятным для сотрудничества в области демократии, чем в экономической области. Государственные чиновники часто говорят о Восточном партнерстве, как об инициативе, почти полностью ограниченной экономической повесткой DCFTA.

Так например, области деятельности, включенные в Тематическую платформу 1 Восточного партнерства, не относятся к числу основных приоритетов для правительства. В то же время власти РА вызывают определенный интерес к проектам, которые позволяют привлекать ресурсы для государственных учреждений. Именно поэтому такие сферы Платформы 1, как государственное управление, борьба с коррупцией, судебная реформа являются предметом особого внимания властей Армении, в то время как права человека, свобода слова или развитие гражданского общества рассматриваются с меньшей готовностью. Как было сказано выше, во многих случаях тенденции имитировать реформы, вместо того, чтобы способствовать реальным изменениям, вполне очевидны. Непосредственным следствием этого является приоритетность получения финансовой поддержки, а не восприятие сотрудничества с ЕС как шанса для достижения европейских стандартов демократии и качественного управления.

В противоположность этому, политическая оппозиция в Армении отдает предпочтение компоненту демократизации в ЕПС/ВП и политическому давлению ЕС на армянские власти. Оппозиция несколько раз выражала разочарование по поводу противоречивости оценок политической ситуации в Армении со стороны Европейского Союза. Это разочарование особенно возросло после президентских выборов 2008 года и последовавших трагических событий 1-2 марта, когда ожидалось (и ожидается по сей день), что ЕС займет более критическую позицию по отношению к армянским властям. Оппозиционный Армянский национальный конгресс (АНК) постоянно критикует европейские институты за то, что они недостаточно требовательны в вопросе политических заключенных.

Местные гражданские группы разделяют эту критику в определенной степени и считают, что участие ЕС в построении демократии в стране было недостаточным. Поэтому они довольно сдержанны в выражении особых надежд на Восточное партнерство. По мнению независимых наблюдателей, Восточное партнерство будет способствовать демократическим переменам в Армении только в том случае, если европейские структуры будут выдвигать политические предусловия для властей Армении.

Армянское гражданское общество более позитивно настроено к перспективе членства Армении в ЕС, чем правительство, политические партии или широкая общественность. Оно рассматривает Восточное партнерство, как реальную возможность сближения с Европейским союзом. Общественные организации хотят играть существенную роль в реализации реформ, направленных на демократизацию и либеральную рыночную экономику в контексте Восточного партнерства. Они принимают активное участие в пропаганде и оценке реформ в различных сферах сотрудничества ЕС-Армения, в том числе в борьбе с коррупцией, реформах судебной системы и государственного управления. НПО осуществляют регулярный мониторинг выполнения международных обязательств страны, включая приоритеты Плана действий Европейской политики соседства, предлагают свои рекомендации по поддержке реформ, организуя политические дискуссии.

**3. Каково влияние ENP и EaP на демократические преобразования в вашей стране? Каковы успехи, каковы неудачи? Могла бы ваша страна поделиться чем-либо конкретным в качестве успешного опыта, с остальной частью Восточного партнерства в регионе?**

Большие усилия и поддержка со стороны международных организаций, включая Европейский Союз, были направлены на независимость института Защитника прав человека (омбудсмена) в политической системе и на его роль в деле защиты прав человека. Омбудсмен решительно высказался против некоторых антидемократических шагов правительства Армении, в частности тех, которые связаны с администрированием президентских выборов 2008 года и с антидемократическими тенденциями после выборов. Это было непосредственным результатом широкого сотрудничества Офиса Защитника Прав Человека (ОЗПЧ) с международными организациями.

ОЗПЧ занимался наиболее актуальными вопросами, связанными с демократическими институтами, так или иначе представленными в План действий ЕПС. Офис представил проект нового Закона о митингах и демонстрациях, разработанный совместно с аппаратом президента РА и при содействии европейских экспертов. Ранее в этот закон были внесены поправки после трагических событий 1 марта 2008 года, которые строго ограничили право на мирные собрания. Проект получил положительную оценку со стороны экспертов ОБСЕ/БДИПЧ) и Венецианской комиссии Совета Европы. Однако в версии, принятой во втором чтении парламентом Армении в апреле 2011 года, некоторые принципиальные прогрессивные положения были изменены, что существенно повлияло на ценность нового закона. В частности, на основании мнения компетентных органов (конкретнее, полиции и Министерства культуры), публичное мероприятие может быть запрещено. Причиной может послужить: «достоверная информация, что проведение мероприятия создает непосредственную угрозу насилия

или представляет реальную угрозу для государственной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья и нравственности” и т.д.

Президент Республики Армения также предложил Защитнику прав человека (Омбудсмену) создать рабочую группу для внесения изменений в весьма проблемное вещательное законодательство. Омбудсмену удалось привлечь в группу экспертов в равной мере представляющих правительство, гражданское общество и медиа-сообщество, обеспечив таким образом высказывание различных мнений и интересов. Тем не менее, работа над поправками продлилась дольше, чем ожидалось, и в соответствии с положениями существующего регрессивного закона, в декабре 2010 года были проведены конкурсы по лицензированию вещания, что предопределило развитие рынка вещательных СМИ в соответствии со старым регулированием.

В некоторых случаях демократические реформы, предусмотренные повесткой сотрудничества ЕС-Армения, привели к последствиям, противоположным ожиданиям. Например, декриминализация клеветы и оскорбления в 2010 году привели к реальной угрозе существования СМИ, критически настроенных по отношению к правительству. В соответствии с положениями Уголовного кодекса, за последние годы было 1-2 случая судебного преследования СМИ и журналистов за диффамацию, и в результате ни один из журналистов не был лишен свободы, тогда как только в течение первых месяцев 2011 года было более 10 случаев (но уже по положениям гражданского Кодекса), предусматривающих финансовую компенсацию морального вреда. Суды обязали журналистов выплачивать огромные (для армянских СМИ) суммы, и во всех этих случаях истцами выступали представители армянской политической элиты. Фактически, в соответствии с судебными решениями самые влиятельные и богатые люди страны должны получать компенсацию от средств массовой информации, что угрожает финансовому выживанию последних.

Приведем другой, наиболее наглядный пример тоже из ситуации с СМИ. Дигитализация вещания, объявленная приоритетной мерой в Плате действий Европейской политики соседства, была использована армянскими властями как предлог для сокращения числа телеканалов и ужесточения контроля над ними. В результате тендера, проведенного в декабре 2010 года, лицензии не были выданы тем компаниям, которые предлагают аудитории в большей или меньшей степени альтернативную информацию.

#### **4. Каковы, с вашей точки зрения, сильные и слабые стороны инструментов Восточного партнерства в контексте построения демократических институтов в вашей стране?**

Как показывает практика, наиболее доступными для Армении инструментами финансирования в рамках Европейской политики соседства являются те, которые предлагают техническую помощь.

С целью приближения армянского законодательства, институтов и политики к стандартам ЕС, в Армении было организовано несколько мероприятий TAIEХ, в том числе в области демократии. Например, рабочая встреча 'Изучение европейского опыта по судебной статистике' была организована в Ереване 15 сентября 2009. Посредством SIGMA эксперты ЕС помогли в разработке проекта закона "О закупках". Тем не менее, концепция аппроксимации реализуется в Армении недостаточно эффективно: знания и формальные изменения пока еще не нашли отражения в реальной жизни.

Одним из каналов поддержки Офиса Защитника Прав Человека была программа Twinning, которая позволила привлечь к сотрудничеству с ОЗПЧ французских и испанских специалистов. Проект предусматривал укрепление кадрового ресурса Офиса путем обучения, обмена опытом, совершенствование практики делопроизводства, расширение международного сотрудничества и т.д.

Программы СВС еще не вступили в силу в Армении, в первую очередь вследствие конфликта с соседним Азербайджаном. Однако предпринимаются попытки развивать сотрудничество с Грузией с использованием СВС в области местного самоуправления.

Среди других возможностей, которые разрабатываются в рамках отношений ЕС-Армения, можно назвать повышения статуса представительства ЕС в Ереване в 2008 году, хотя в стране распространено мнение, что эта делегация ЕС менее активна в области демократии, чем этого можно было ожидать. Армения приветствовала идею создания Консультативной группы ЕС в Республике Армения, которая начала свою деятельность в апреле 2009 года с целью оказания поддержки властям Армении в реализации ключевых направлений Плана действий ENP, а именно: укрепление демократических структур, прав человека и усиление борьбы с коррупцией. Однако пока не видно конкретных результатов деятельности этой группы.

То же самое можно сказать относительно АЕPLAC (Армяно-Европейский центр консультаций по вопросам законодательства и политики), который, начиная с 1999 года завершил пятую фазу своей деятельности в марте 2011. Низкий уровень его участия в вопросах демократизации может быть объяснен наличием других приоритетов, установленных, как правительством Армении, так и делегацией ЕС в Армении.

Армения выразила также готовность начать диалог с ЕС по правам человека, и первая встреча в этом формате состоялась в декабре 2009 года. Тем не менее, до настоящего времени этот диалог не привел к каким-либо практическим результатам.

В июле 2003 года Совет ЕС назначил своего первого Специального представителя на Южном Кавказе. Мандат Специального представителя ЕС включал оказание помощи Совету в процессе разработки общей политики в регионе, во внесении вклада в предотвращение и урегулирование конфликтов. Дипломаты, занимавшие эту должность, регулярно посещали Армению и обращали особое внимание не только на конфликт вокруг Нагорного Карабаха, но и на развитие демократических институтов. Однако, в начале 2011 года эта должность была фактически упразднена Советом, что, естественно, сузило пространство ЕС-армянского диалога.

Первый Форум Гражданского общества (ФГО) Восточного партнерства, состоявшийся в Брюсселе 16-17 ноября 2009 года, способствовал тому, чтобы армянские неправительственные организации сформулировали свою институциональную роль в Восточном партнерстве, и в частности, предусмотрели свое участие в контроле над структурами государства и в укреплении общественного доверия к ним.

Армянские НПО приняли активное участие в двух встречах Форума в 2009 и 2010 годах. Они внесли свой вклад в разработку его рабочими группами рекомендаций для рабочих групп, соответствующих 4-м тематическим платформам Восточного партнерства. Особенно мотивированными были представители гражданского общества Армении, представленные в первой рабочей группе по вопросам демократии, прав человека, надлежащего управления и стабильности. Армянские делегаты ФГО были первыми среди стран ВП, которые основали национальную платформу (АНП) Форума. В то же время низкая культура демократии в стране и дефицит независимости в секторе НПО привели к процедуральным конфликтам, которые навредили инициативе и воспрепятствовали усилиям, направленным на превращение АНП во влиятельный инструмент для продвижения демократических реформ в рамках повестки Восточного партнерства. Вследствие этого не налажен продуктивный диалог между правительством и гражданским обществом о возможностях повышения эффективности процесса европейской интеграции.

## **5. Каковы положительные факторы или препятствия в осуществлении повестки дня преобразований в вашей стране? Каковы риски и ограничения, а также возможности?**

На всех стадиях отношений с ЕС Армения демонстрировала свой глубокий интерес и энтузиазм на всех уровнях. Не существует более или менее серьезного “институционального” сопротивления про-европейской политике в Армении или специфических настроений у разных поколений. Образ Европы, преимущественно, положителен и ее привлекательность достаточно высока.

В то же время, наряду с факторами, говорящими в пользу успеха программы Восточного партнерства в Армении, существуют и соображения, противоречащие оптимистическим ожиданиям. Правительство не имеет четкого представления об окончательных результатах процесса “европеизации” страны. Отсутствие твердой геополитической ориентации, а также сильных практических стимулов играют свою отрицательную роль. Даже либерализация визового режима не воспринимается как безусловно положительная идея - опасения весьма существенной части армян-патриотов, связанный с ростом эмиграции, уменьшает привлекательность этой политики.

Политическая и экономическая поляризация общества, усиливающаяся по различным направлениям, на сегодняшний день достигла тревожного уровня. Такая ситуация не является благоприятной для последовательного участия в процессе реформ.

Осведомленность о ЕС среди широкой общественности вообще не на высоком уровне, что также ставит под сомнение процесс эффективной “европеизации”. Об этом свидетельствуют различные исследования. Определенный уровень евро-скептицизма, согласно опросам, связан с озабоченностью по поводу утраты культурной самобытности и завышенных прав религиозных и сексуальных меньшинств.

Этот недостаток знаний и наличие проблем в определенной степени препятствует усилиям агентов процесса демократизации в популяризации про-европейских реформ.

## **6. Что необходимо сделать, чтобы усилить влияние Восточного партнерства на демократические преобразования в вашей стране?**

Осторожные и иногда весьма противоречивые подходы представителей ЕС в отношении демократических реформ в Армении вызывают некоторую неопределенность и различное толкование целей и перспектив Восточного партнерства. Такие страны, как Армения, которые принимают общую идею европейской интеграции и ценят преимущества этого процесса, все же не проявляют достаточную политическую волю для достижения конечных целей и нуждаются в проявлении более требовательных подходов со стороны ЕС.

Возможны следующие шаги для улучшения ситуации в этом плане:

- Приоритет не может быть предоставлен конкретным сферам, в которых особо заинтересованы государственные структуры. Все направления процесса реформ должны симметрично развиваться. Следует понимать, что без политического плюрализма, независимой судебной системы и свободных средств массовой информации, не может быть достигнут последовательный прогресс в борьбе с коррупцией, в улучшении государственного управления, в проведении экономических реформ;

- Планы действий должны предусматривать обязывающие документы, как для Европейской Комиссии, так и для правительства страны-партнера. В том случае, если План действий остается просто политическим документом, который не может претендовать на достижение конкретных результатов, должен существовать другой двусторонний документ с четкими обязательствами, включающими реальный план мероприятий, сроки реализации, критерии для оценки прогресса и результатов во время среднесрочного отчета о ходе работ;

- Ежегодные доклады о ходе работ не должны содержать общих преамбул, всегда служащих похвалой для правительства. Доклады не должны быть чисто техническими, они должны содержать анализ влияния предпринятых действий, а не просто механически сравнивать действие с расплывчатым и общим положением в Плане действий;

- Финансирование не должно “заканчиваться” в бюджет страны в качестве прямой бюджетной помощи, которую невозможно контролировать. Практика, когда поступившее финансирование противоречит общему описательному документу, состоящему из немногих выделенных конкретных мерпорядков в Плане действий, и остальные сферы рассматриваются как второстепенные или даже необязательные для реформирования, должна быть пересмотрена;

- Оценка хода реализации ЕПС/ВП организациями гражданского общества должна быть институционализована и стать неотъемлемой частью общего процесса оценки сотрудничества между ЕС и страной-партнером.

## Мераб Какулия

Старший исследователь Грузинского “Фонда  
Стратегических и Международных Исследований”,  
Доктор экономических наук, профессор

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РЕГУЛЯЦИОННОЕ СБЛИЖЕНИЕ С ЕС: ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ

## Введение

Экономические и политические отношения между Грузией и Евросоюзом (ЕС) начались с обретением Грузией государственного суверенитета в 1991 году, но экономическая интеграция с ЕС фактически берёт начало с 1999 года, когда вошёл в силу Договор о Партнёрстве и Сотрудничестве (РСА). Именно этот документ определил основные направления регуляционной конвергенции и гармонизации законодательства Грузии с *acquis* Евросоюза с перспективой на 10 лет. РСА дал значительный импульс евроинтеграции страны, чему способствовало усиление взаимного интереса сторон друг к другу. Расширение Евросоюза на восток породило в Грузии определённые надежды на Европейское будущее, а превращение Грузии в транзитное государство могло бы позволить ЕС получить доступ к рынкам и ресурсам Каспийского региона через Грузию. Со временем процесс евроинтеграции страны замедлился, что было связано с общими, порой не совсем ясными, положениями РСА и с недостаточностью политической воли сторон выполнить их. Негативную роль сыграл также кризис государственности в Грузии, приведший к “Революции Роз”.

С 2004 года начался новый этап евроинтеграции Грузии, важнейшей вехой которого стало включение страны в Европейскую Политику Соседства (ENP). План Действий этой политики для Грузии (ENPAP), который был принят в 2006 году, придал регуляционному сближению с ЕС более конкретные, по сравнению с РСА, очертания. План рассчитан на пять лет, хотя первоначально правительство Грузии намеревалось выполнить его за три года. Однако, вскоре власти Грузии обнаружили, что ENP не содержит достаточных стимулов<sup>1</sup>, для того, чтобы ради него отказаться от стратегии ультралиберального дерегулирования экономики,<sup>2</sup> в основе которой лежит доктрина Либертарианизма. Доктрина эта проповедует минимальное вмешательство государства в экономику и значительно отличается от концептуальных основ регуляционной модели Евросоюза<sup>3</sup>. Масштабное

<sup>1</sup> D.Rinnert, “The Eastern Partnership in Georgia. Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus?” *Working Paper FG5*, 2011, №1, March 2011, SWP, Berlin, p.8, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rinnert\\_EUEasternPartnershipGeorgia.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rinnert_EUEasternPartnershipGeorgia.pdf)

<sup>2</sup> Government of Georgia, *Basic Data and Directions for 2011-2014*, p. 3, <http://www.mof.ge/home>

<sup>3</sup> Kakha Gogolashvili, “Eastern Partnership for the “Western Orientation,” Georgia: part of a big process”, In *Eastern Partnership*, Ed: A. Kudelski and D. Skorupa, Krakow, 2010, p.84.

дерегулирование экономики, по мнению правительства Грузии и международных финансовых организаций, обеспечила в 2005-2007 годах высокие темпы экономического роста (в среднем 10.4% в год) и невиданный ранее приток прямых иностранных инвестиций. Вместе с тем, власти Грузии одобрили ряд изменений в законодательстве страны (например, в трудовом законодательстве, в законодательстве, регулирующей конкуренцию и т.д.), которые, по замыслу правительства, способствовали бы ускорению экономического развития, но не соответствовали требованиям РСА и ENPAP.

Следует отметить, что большинство положений Плана Действий Европейской Политики Соседства вполне укладывается в рамки экономической стратегии правительства Грузии. Особенно это касается таких приоритетных сфер ENPAP, как улучшение предпринимательского и инвестиционного климата и продолжение борьбы с коррупцией, стимулирование экономического развития, действия по преодолению бедности и т.д. Вместе с тем, в ENPAP впервые оговаривается возможность заключения Договора о Свободной торговле с Евросоюзом, что дало новый импульс процессу регуляционной конвергенции с ЕС, в том числе и в тех сферах, где имелись существенные концептуальные расхождения между правительством Грузии и Евросоюзом. К ним относились: Технические Барьеры в Торговле, Санитарный и Фитосанитарный Контроль, Защита Прав на Интеллектуальную Собственность и Политика Конкуренции.

## 1. Договор о Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговле (DCFTA)

Заключение Договора о Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговле (DCFTA) между Грузией и Евросоюзом является одним из важнейших приоритетов торговой политики Грузии в среднесрочной перспективе. От свободной торговли с ЕС страна может ожидать решения фундаментальных проблем, прежде всего, во внешнем секторе экономики, таких как: увеличение объёма и диверсификация экспорта товаров и услуг; рост импорта технологий и “ноу-хау”; повышение конкурентоспособности экономики в целом и улучшение баланса текущего счёта; усиление притока прямых иностранных инвестиций.

Достижение этих целей будет способствовать ускорению темпов экономического развития Грузии, поскольку это может вызвать существенное совершенствование модели экономического роста, которая сложилась после “Революции Роз”. Отличительной чертой этой модели является чрезмерная зависимость экономики Грузии от прямых иностранных инвестиций, приток которых в условиях ухудшения геополитического положения страны (после Августовской, 2008 года, войны с Россией) и роста нестабильности мировой экономики, резко сократился.

Расширение экспортного потенциала страны в рамках DCFTA, может превратиться в долгосрочный фактор относительно устойчивого роста ВВП Грузии. При этом, гармонизация законодательства и регуляционной среды страны с Европейским *acquis* могут дать новый импульс прямым инвестициям стран членов ЕС. Перспектива же выхода на Европейский рынок может заинтересовать инвесторов из третьих стран вкладывать деньги в реальный сектор экономики Грузии с целью последующего экспорта в ЕС. Таким образом, формирование зоны свободной торговли между Грузией и Европейским Союзом теоретически может содействовать диверсификации и одновременно, эффективному сочетанию факторов экономического роста и закреплению его устойчивости.

Возникает вопрос, насколько реально достижение вышеуказанных целей? Анализ экономической целесообразности DCFTA показывает, что в случае подписания этого договора, в течение последующих пяти лет, Грузинский экспорт дополнительно увеличится на 13.3%<sup>4</sup>, т.е. на 2.7% в среднем за год.

<sup>4</sup> CASE/Global Insight, *Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a Free Trade Agreement between the European Union and Georgia*, Final Report, May 8, 2008, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc\\_141169.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141169.pdf)

Этот рост будет, в основном обеспечен за счёт традиционных товарных категорий (ферросплавы, минеральные удобрения, стройматериалы, вино и т.д.). Вместе с тем, DCFTA будет способствовать заметному расширению товарной структуры экспорта<sup>5</sup>. Согласно этому же исследованию, под воздействием DCFTA увеличится и экспорт услуг, особенно финансовых и т.н. прочих деловых услуг. Предвидится также дополнительный рост экспорта туристических услуг, однако экспорт транспортных услуг может даже сократиться<sup>6</sup>.

Исходя из вышесказанного, DCFTA окажет в целом положительное влияние на экспорт Грузинских товаров и услуг и его диверсификацию. Что касается возможной динамики импорта, после подписания договора, с учётом односторонней нуллификации Грузией в 2006 году приблизительно 90%-ов тарифов, какого-либо значительного роста импорта и дальнейшего замещения им отечественной продукции не ожидается<sup>7</sup>.

Одним из самых значительных результатов заключения DCFTA, согласно анализа его экономической целесообразности, может стать усиление притока прямых иностранных инвестиций<sup>8</sup>. Авторы указанного анализа убеждены в том, что конвергенция регуляционной среды на подобии ЕС, будет способствовать ребрендингу Грузии, как страны приложения капитала. Это во многом будет зависеть от позитивного восприятия инвесторами экономических реформ, проводимых в стране. Несмотря на высокий международный рейтинг Грузии, как страны-реформатора<sup>9</sup>, бизнес-климат страны имеет очевидные недостатки (фискальная рутина, несвободная конкуренция, незащищенность прав собственности и т.д.). Разумная гармонизация национального законодательства и реструктуризация институтов в соответствии со стандартами Евросоюза в рамках DCFTA, могли бы значительно усилить инвестиционную привлекательность Грузии.

Расширение и диверсификация экспорта Грузинских товаров и услуг и усиление притока иностранных инвестиций, нацеленных, прежде всего на экспортное производство, плодотворно повлияют на темпы экономического роста страны. По подсчётам авторов того же самого анализа экономической целесообразности DCFTA, в случае заключения этого договора, реальный ВВП Грузии в течение пяти последующих лет дополнительно увеличится на 6.5%<sup>10</sup>, т.е. на 1.3% в среднем за год. Однако, не все эксперты разделяют такой, даже довольно умеренный, оптимизм. Некоторые экономисты, в том числе и зарубежные, предполагают, что обременительные регуляционные изменения, которые будут предприняты Грузией для выполнения предварительных условий переговоров по DCFTA, по сути, означают дополнительное налогообложение местного производства, что ставит под угрозу экономический рост страны<sup>11</sup>. По мнению этих же авторов, выполнение указанных условий Еврокомиссии в сфере Технических Барьеров в Торговле, может даже приостановить индустриализацию Грузии; а такие же условия в сфере Санитарного и Фитосанитарного Контроля - скачок цен на продовольствие<sup>12</sup>.

Вопрос о соотношении затрат и выгод создания зоны свободной торговли с ЕС на самом деле очень важный: с учётом того, что DCFTA не гарантирует вступление Грузии в ЕС, выполнение

---

<sup>5</sup> **M.Kakulia**, "Macroeconomic Context of DCFTA", *Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC)*, August 2009, p. 13-14, <http://geplac.ge/newfiles/EU-Georgia%20important%20References/kakulia.pdf>

<sup>6</sup> Ibidem, p. 15-16.

<sup>7</sup> **M.Kakulia**, "Macroeconomic Context of DCFTA", p. 14-15.

<sup>8</sup> **CASE/Global Insight**, *Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a Free Trade Agreement between the European Union and Georgia*, p. 109-110.

<sup>9</sup> **World Bank**, *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/>

<sup>10</sup> **CASE/Global Insight**, *Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a Free Trade Agreement between the European Union and Georgia*, p.14.

<sup>11</sup> **P. Messerlin Patrick, M. Emerson, G. Jandieri and A. Le Vernoy**, *An Appraisal of the EU's Trade Policy towards its Eastern Neighbors: The Case of Georgia*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2011, p. 1.

<sup>12</sup> Ibidem.

предварительных требований, выдвинутых Еврокомиссией не должны обременять экономическое развитие страны. Здесь нужен разумный компромисс, который будет соответствовать как интересам устойчивого экономического роста Грузии, так и Европейским ценностям. В этой связи, надо отметить, что интенсивный, порой сложный, диалог в рамках неформального подготовительного этапа переговоров по DCFTA между правительством Грузии и Еврокомиссией, привёл к определённым результатам. После предварительного согласования со службами Еврокомиссии, Правительство Грузии одобрило стратегии и планы действия по трём из четырёх, приоритетных сфер, выделенных ЕС (Технические Барьеры в Торговле, Санитарный и Фитосанитарный Контроль, Политика Конкуренции). Что касается четвёртой сферы (Защита Прав Интеллектуальной Собственности), правительство взяло обязательство усилить борьбу против пиратства и фальсификации. Таким образом, Грузинской стороне удалось приблизить свои стратегические видения с требованиями Еврокомиссии.

## 2. Рынок труда и социальная политика

Высокий уровень безработицы - наиболее острая социальная проблема сегодняшней Грузии. Согласно официальной статистике, в кризисном 2009 году, показатель безработицы достиг 17%, но реально он был выше. Несмотря на признаки преодоления рецессии в 2010 году, занятость населения существенно не улучшилась. Наблюдается разрыв между потребностями рынка труда и квалификацией рабочей силы. Эксперты и представители гражданского общества, а так же политические партии и правительство сходятся во мнении, что рост занятости населения является важнейшим социальным и экономическим приоритетом страны<sup>13</sup>.

Правительство считает, что достижение высоких темпов экономического роста, развитие инфраструктуры, высококачественное образование и либеральный бизнес-климат являются основными слагаемыми политики занятости<sup>14</sup>. При этом, у правительства нет чётко сформулированной политики в области рынка труда и нет соответствующего государственного органа<sup>15</sup>. Программы занятости, которые периодически осуществлялись, часто преследовали краткосрочные политические цели и были малоэффективны. Примечателен и тот факт, что с 2010 года реализация таких программ стала прерогативой местных органов самоуправления, которые, за исключением Тбилисского муниципалитета, лишены финансовых возможностей планировать и осуществлять программы занятости<sup>16</sup>. Что же касается содействия в поиске работы, эта функция практически полностью была передана донорским организациям, частным компаниям и Интернет порталам.

Следует отметить, что регулирование трудовых отношений в Грузии не вполне соответствуют основополагающим трудовым стандартам (Core Labour Standards), которые изложены в конвенциях Международной Организации Труда (ILO), хотя Грузия ратифицировала все эти конвенции<sup>17</sup>. По оценке Грузинских Профсоюзов Трудовой кодекс страны остаётся “дискриминационным”: он даёт право работодателю прервать трудовое соглашение с наёмным работником без предупреждения, ограничивает право наёмного работника на забастовку, ущемляет его право на объединение в

<sup>13</sup> **Government of Georgia**, *Basic Data and Directions for 2011-2014*, p.2.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> **European Commission**, *Implementation of the European Neighborhood Policy in 2009: Progress Report Georgia*, Brussels, 12/05/2010, SEC (2010), p.10, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_518\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_518_en.pdf)

<sup>16</sup> **L. Gogelashvili**, “Labour Market and Social Dialogue in Georgia”, in *Moving Closer to Europe? Economic and Social Policies in Georgia, Armenia and Azerbaijan*, FES and CEPR, Tbilisi, 2010, p. 111-113.

<sup>17</sup> **International Trade Union Confederation (ITUC)**, *Internationally Recognized Core Labour standards in Georgia. Report for the WTO General Council Review of the Trade Policies of Georgia*, Geneva, 7 and 9 December, 2009. [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/20091203094519-Microsoft\\_Word\\_-\\_Georgia\\_2009\\_final\\_.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/20091203094519-Microsoft_Word_-_Georgia_2009_final_.pdf)

профсоюзы и т.д.<sup>18</sup>. Между тем, согласно Плана Действий Европейской Политики Соседства, Грузия взяла на себя обязательство обеспечить основополагающие трудовые стандарты и права профсоюзов в соответствии с конвенциями ИЛО.

То, что Трудовой кодекс Грузии в целом больше ориентирован на работодателя, чем на работника, сомнений не вызывает, однако отношение к этому обстоятельству в грузинском обществе неоднозначно отрицательное. Некоторые эксперты, и я в том числе, предполагают, что это дополнительный стимул для инвесторов, как зарубежных, так и отечественных, что придаёт гибкость экономике Грузии. Что же касается основополагающих трудовых стандартов, соответствие с ними можно обеспечить в рамках интенсивного социального диалога, который уже начался. В 2010 году была создана Трёхсторонняя Комиссия по Социальному Партнёрству, в составе представителей правительства, ассоциации работодателей и профсоюзов. Основными Функциями комиссии являются: развитие социального партнёрства в стране; ведение социального диалога между наёмными работниками, работодателями и правительством на всех уровнях; выработка предложений и рекомендаций по различным вопросам трудовых отношений, в том числе и изменения и дополнения законодательства. Евросоюз и ИЛО положительно оценили создание Трёхсторонней Комиссии.

В условиях высокого уровня бедности, важным приоритетом социальной политики Грузии является совершенствование адресной помощи отдельным группам населения<sup>19</sup>, что вполне соответствует требованиям Плана Действий Европейской Политики Соседства. Социальная помощь предоставляется как в денежной форме, так и в форме услуг. Денежные пособия выдаются главным образом семьям, находящимся за чертой бедности и вынужденным переселенцам из оккупированных территорий. Что же касается услуг, они предоставляются прежде всего лицам с ограниченными возможностями.

Несмотря на увеличение числа бенефициаров денежной помощи, она всё ещё не может обеспечить им прожиточный минимум. Вместе с тем, не до конца решена проблема идентификации семей, живущих за чертой бедности и адресности социальных трансфертов.

Не менее важным приоритетом социальной политики Грузии является обеспечение доступности медицинского страхования социально менее защищённых слоёв населения, в том числе беднейших семей, вынужденных переселенцев, малолетних детей и педагогов<sup>20</sup>. По оценкам экспертов и неправительственных организаций, главными вызовами правительства в этой сфере остаются: а) значительное увеличение финансирования государственных программ страхования малоимущих, поскольку малобюджетные программы дешевого страхования оказались неэффективными; б) повышение количества и качества услуг, предоставляемых страховыми компаниями в рамках соответствующих государственных программ страхования.

Ещё одним приоритетом социальной политики Грузии является совершенствование пенсионного обеспечения граждан, что подразумевает учёт насущных потребностей пенсионеров, обеспечение минимального стандарта их жизни и сокращение неравенства пенсионных доходов различных категорий бенефициаров<sup>21</sup>. Основная проблема пенсионной сферы Грузии состоит в увеличении пенсии до уровня прожиточного минимума и её регулярная индексация. Важность решения данной проблемы признаются не только представителями неправительственного сектора и политических партий, но и правительством. В ближайшем будущем (с сентября 2011 года) власти намереваются повысить пенсию до 100 лари. Такие планы вынашивались и раньше, но Августовская война и последующий за ней глобальный экономический кризис, по объяснению правительства, сорвали их.

<sup>18</sup> Ibidem; **L. Gogelashvili**, "Labour Market and Social Dialogue in Georgia", p. 122.

<sup>19</sup> **Government of Georgia**, *Basic Data and Directions for 2011-2014*, p. 75-76.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 76-77.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 75.

### 3. Политика в области предпринимательства

Преодоление масштабной бедности и увеличение занятости населения, как показал мировой опыт, возможно только достижением стабильно высоких темпов экономического роста. Реализация этой цели в небогатой минеральными ресурсами Грузии безусловно требует максимальной либерализации бизнес-климата. Справедливости ради надо сказать, что за последние шесть лет правительство Грузии предприняло ряд обоснованных шагов по дерегулированию экономики, среди которых: отмена 70%-ов существующих лицензий и 90%-ов разрешений; сокращение налогов (с 26 до 6 видов) и их ставок; всеобъемлющая монетарная приватизация; упрощение и ускорение регистрации собственности; принятие ориентированного на предпринимателя трудового законодательства; отмена почти 90%-ов таможенных тарифов и т.д. Вместе с тем, процесс преобразования в сфере предпринимательства характеризуется рядом недостатков, которые значительно уменьшают эффективность реформ. Среди них необходимо особо выделить два: а) рутину фискального администрирования, которая исходит из сложности налогового законодательства (несмотря на попытку его упрощения) и неадекватных прав фискальных служб; б) незащищенность прав собственности, что связано с отсутствием независимости судов от органов исполнительной власти.

Осуществлению большинства реформ в области предпринимательства в значительной мере способствовал План Действий Европейской Политики Соседства для Грузии. Вместе с тем, выявились существенные расхождения между правительством Грузии и Еврокомиссией в области политики по отношению к малым и средним предприятиям (SME). Ещё в Договоре о Партнёрстве и Сотрудничестве между Евросоюзом и Грузией был обозначен формат государственной поддержки SME и основные направления сотрудничества между сторонами в этой сфере (Статья 64)<sup>22</sup>. Несмотря на это, закон Грузии “О поддержке малых и средних предприятий” в 2006 году был отменён. Дефиниция малых и средних предприятий содержится только в законе “О Национальном Инвестиционном Агентстве”<sup>23</sup>, поскольку на данное агентство формально была возложена функция финансирования SME в рамках государственных программ. За последние годы была осуществлена только одна такая программа - “Программа Дешевого Кредита”, которая оказалась неудачной и была приостановлена.

На сегодняшний день Грузия фактически не имеет политику в области малого и среднего предпринимательства, хотя Национальная Статистическая Служба регулярно публикует данные по SME. Правительство считает, что подавляющее большинство предприятий страны, по европейским (как и впрочем по американским и другим) меркам, представляет собой малые и средние предприятия (в Грузии к SME статистически относят предприятия, на которых занято до ста работников и оборот которых, не превышает 1.5 млн. лари, тогда как в ЕС к таковым относят предприятия, где число занятых не превышает 250 человек, а оборот 50 млн. евро<sup>24</sup>). Исходя из этого, правительство уверено, что политика либерализации бизнес-климата, по сути, и есть политика по поддержке SME и не видит необходимости в выработке отдельной политики по поддержке малого и среднего предпринимательства<sup>25</sup>. Подобный подход, на наш взгляд, не оправдан. Как показывают официальные статистические данные, предприятия этого сектора функционируют малоэффективно. В 2010 году на них приходилось свыше 41% всех занятых в бизнес-секторе, однако доля SME в выпуске продукции составила всего 17%-ов, а в инвестициях в основной капитал только 12%-ов. С учётом проблемы

<sup>22</sup> *The Partnership and Cooperation Agreement between Georgia and the European Union*, <http://eu-integration.gov.ge/uploads/PCAGeo.pdf>

<sup>23</sup> *Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises*, 2003/361/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:en:PDF>

<sup>24</sup> **Government of Georgia**, *Basic Data and Directions for 2011-2014*, p.3.

<sup>25</sup> **European Commission**, *Implementation of the European Neighborhood Policy in 2009: Progress Report Georgia*, p.14.

занятости, особенно в сельской местности и в малых городах Грузии, государственная поддержка SME, в особенности малых предприятий, представляется делом первостепенной важности.

Эксперты и представители гражданского общества настоятельно рекомендуют правительству разработать действенные механизмы использования преимуществ малых предприятий. В сентябре 2009 года состоялся Форум Малого Бизнеса, который принял декларацию, призывающую правительство проявить политическую волю поддержки малого предпринимательства. На форуме обсудили законопроект “О Малом Бизнесе”, подготовленный группой независимых экспертов. Документ предполагает создание Администрации Малого Бизнеса, которая будет координировать государственную политику в этой области. Законопроект был представлен в парламент страны<sup>26</sup>, но каких-либо реальных встречных шагов, с его стороны не последовало. Однако, согласно недавно принятого парламентом нового Налогового Кодекса Грузии, с 2011 года был введён статус малого бизнеса, который предоставляется только физическим лицам с годовым предпринимательским доходом не более 100 тысяч Лари. Такой предприниматель может подлежать специальному льготному режиму налогообложения. Примечательно, что старая дефиниция малого предприятия остаётся в силе, хотя подпадающие под неё предприятия никакими привилегиями не пользуются. Это указывает на непоследовательность и эклектичность подхода государства к малому предпринимательству.

#### 4. Инструменты Восточного Партнёрства

С вводом в действие (Май, 2009 года) Евросоюзом инициативы Восточного партнёрства (ЕаР) начался новый этап евроинтеграции Грузии. Один из руководящих принципов осуществления этой инициативы - максимальный учёт политических и экономических реалий страны-партнёра и достижений её текущих реформ<sup>27</sup>, что особенно важно для Грузии, экономическая стратегия которой, выходит за рамки Европейской экономической и социальной модели. Вместе с тем, указанный принцип будет действовать как в двустороннем, так и многостороннем измерении ЕаР.

Двустороннее измерение Восточного партнёрства предполагает заключение Договора об Ассоциировании (АА), который заменит РСА и может обеспечить более глубокое вовлечение Грузии в Европейское политическое и экономическое пространство. В данном контексте важно то, что Договор об Ассоциировании будет охватывать и формирования Зоны Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговли (DCFTA). Таким образом, регуляционная конвергенция в сферах, связанных с торговлей, будет осуществляться в рамках более высоких по статусу договорных отношений, что может придать ей новую динамику. Однако, на сегодняшний день, несмотря на очевидный прогресс в переговорах по другим статьям АА, (они начались в Июле 2010 года) переговоры по статьям, связанным с DCFTA ещё не начинались, хотя правительство Грузии формально выполнило все предварительные требования Еврокомиссии.

Регуляционному сближению с ЕС и гармонизации законодательства с Европейским *Acquis* может способствовать и Всеобъемлющая Программа Институционального Строительства (СІВ), которая так же является элементом Двустороннего измерения Восточного партнёрства. Соответствующий меморандум взаимопонимания был подписан с Грузией в Октябре 2010 года. Поскольку СІВ включает в себя оказание помощи всем ведущим Грузинским институтам, которые будут играть значительную роль в переговорах по DCFTA,<sup>28</sup> он может содействовать сглаживанию различий в подходах сторон.

<sup>26</sup> **D.Rinnert**, “The Eastern Partnership in Georgia. Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus”? p. 16.

<sup>27</sup> **European Commission**, *Comprehensive Institution Building Programme. 2011-2013, Georgia*. Draft Framework Document.

<sup>28</sup> **Commission of the European Communities**, *Eastern Partnership*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 3.12.2008, COM (2008) 823 Final, p.8, [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\\_823\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf)

Восточное партнёрство предлагает новый формат многостороннего сотрудничества с Евросоюзом, который позволит партнёрам под эгидой ЕС поделиться опытом реформ и модернизаций, что поможет Евросоюзу разобраться в этих процессах, вникнуть в национальные особенности и возможности и учитывать их в двусторонних отношениях. Данный формат может быть полезен для Грузии, поскольку даст ей возможность позиционировать себя среди стран ЕаР и глубже осознать все преимущества и недостатки проводимых реформ.

Многосторонний формат Восточного партнёрства обеспечивает механизм для структурного сближения с ЕС посредством периодических встреч представителей различных служб Еврокомиссии и стран-партнёров. На таких встречах могут быть представлены законодательство и стандарты Евросоюза, что даст возможность их сравнения с законодательством и политикой стран-партнёров<sup>29</sup>. Учитывая существенные расхождения между политикой дерегулирования со стандартами ЕС, данный многосторонний механизм, в случае Грузии, представляется малопродуктивным, хотя участие в таких форумах, всё же, представляется целесообразным.

Положительным фактором гармонизации законодательства стран-партнёров с Европейским *acquis* может стать функционирование тематических платформ в рамках многостороннего формата ЕаР, в частности платформы Экономической интеграции и сближения с политикой ЕС. Её целью является координация усилий стран ЕаР по Экономической интеграции с Евросоюзом и создание, в конечном итоге, между ними сети зон свободной торговли. Такая сеть может быть сформирована и на базе двусторонних DCFTA стран ЕаР с Евросоюзом. В более отдалённой перспективе, ЕС не исключает создания Экономического Содружества Соседей (Neighbourhood Economic Community) на подобию Европейской Экономической Зоны, куда помимо стран членов ЕС, входят Исландия, Лихтенштейн и Норвегия<sup>30</sup>. Несмотря на то, что эта идея пока ещё в зачаточном состоянии, со временем она может стать серьёзным стимулом дальнейшей евроинтеграции Грузии, поэтому необходимо её регулярное участие в работе данной платформы.

Ещё один инструмент многостороннего формата Восточного партнёрства может представлять интерес для Грузии. Это так называемые флагманские инициативы, которые нацелены на мобилизацию усилий доноров, в том числе международных финансовых организаций, для финансирования приоритетных программ. В качестве одной из таких программ Евросоюз предлагает программу поддержки малых и средних предприятий<sup>31</sup>. ЕС уже сделал первые шаги в этом направлении: в марте 2011 года была запущена программа поддержки SME стран Восточного партнёрства (East-Invest Programme), которая нацелена на а) поощрение государственно-частного диалога в этой сфере; б) обмен передовым опытом; в) усиление возможностей организаций стран ЕаР, поддерживающих малые и средние предприятия<sup>32</sup>. Участие в таких программах может способствовать выработке в Грузии политики по отношению к малым и средним предприятиям.

## 5. Роль Гражданского общества

Гражданское общество может сыграть важную роль в реализации задач Восточного партнёрства и в усилении его влияния на экономическое развитие страны. Представители неправительственного сектора Грузии, которые регулярно участвуют в процессе общественного мониторинга выполнения ENPAP, с энтузиазмом восприняли инициативу Еврокомиссии создать Национальную Платформу

<sup>29</sup> Ibidem, p.10.

<sup>30</sup> Ibidem, p.12.

<sup>31</sup> “East-Invest programme aimed towards Eastern Partnership countries to be launched in Brussels”, (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/387&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>32</sup> P.Messerlin, M.Emerson, G.Jandieri and Le A.Vernoy, *An Appraisal of the EU's Trade Policy towards its Eastern Neighbors: The Case of Georgia*.

Форума Гражданского Общества Восточного Партнёрства. Платформа, которая официально была запущена в ноябре 2010 года, объединяет 75 общественных организаций Грузии.

Из четырёх рабочих групп платформы, наибольшей активностью отличается рабочая группа Экономической Интеграции и Сближения с Политикой Евросоюза. Однако, в ходе недавних дискуссий по вопросу о выполнении предварительных условий Еврокомиссии, для начала переговоров по DCFTA представители гражданского общества, которые уже много лет изучают проблематику Евроинтеграции Грузии, подверглись необоснованной критике со стороны тех, кто поддерживает Либертарианскую экономическую доктрину. Последние поставили под сомнение экономическую целесообразность DCFTA, а предварительные условия для начала переговоров сочли вредными, с точки зрения национальных приоритетов развития. Точно такого же подхода придерживаются и некоторые Европейские аналитики<sup>33</sup>. Такое мнение безусловно имеет право на существование, но стоит ли дискутировать в рабочих группах Платформы вопросы, по которым, так или иначе, уже достигнут компромисс между Еврокомиссией, правительством и большинством представителей гражданского общества? По нашему мнению, не стоит.

Вопрос о целесообразности DCFTA уже давно решён на основе технико-экономического обоснования, подготовленного ещё в 2008 году. Правительство формально выполнило все предварительные требования Еврокомиссии для начала переговоров. Гражданское общество в целом призывает стороны к своевременному началу переговоров. Задача Национальной Платформы, в этих условиях, состоит в содействии решению тех вопросов, которые мешают продвижению процесса вперёд. Исходя из этого, возвращение к вопросу о целесообразности DCFTA контрпродуктивно.

## **Выводы и рекомендации**

В основе экономической стратегии Грузии лежит доктрина Либертарианизма, которая значительно отличается от теоретических основ Европейской регуляционной модели. Для того, чтобы найти разумный компромисс, который не будет обременять экономическое развитие страны и в то же время способствовать дальнейшему регуляционному сближению с ЕС, целесообразно использовать инструменты как двустороннего, так и многостороннего измерения Восточного Партнёрства.

Формирование Зоны Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговли (DCFTA) с Евросоюзом является национальным приоритетом Грузии. Поэтому, начало переговоров по DCFTA в формате Договора об Ассоциировании и их завершение в среднесрочной перспективе представляет собой важную политическую задачу, для выполнения которой следует принять во внимание следующие соображения:

- Несмотря на то, что правительство Грузии формально выполнило все предварительные рекомендации Еврокомиссии, ему необходимо предпринять дополнительные усилия для начала переговоров по DCFTA в кратчайшие сроки;
- В случае проявления с грузинской стороны достаточной политической воли, Еврокомиссии следует воздержаться от предъявления новых требований и в ближайшем будущем приступить к переговорам по DCFTA;
- Представителям гражданского общества целесообразно отказаться от дискуссий по тем вопросам, по которым между правительством и Еврокомиссией уже достигнут компромисс и способствовать усилению доверия между сторонами

<sup>33</sup> Рабочий документ персонала Комиссии, сообщение Комиссии Европейскому парламенту и Совету, Восточное партнёрство. – Брюссель, SEC (2008) 2974 / 3

В грузинском обществе существует консенсус, что высокий уровень безработицы является наиболее злободневной проблемой страны. Несмотря на это, у правительства нет чётко сформулированной политики в области рынка труда. Учитывая требования ENPAP правительству следует:

- сформулировать основные принципы и механизмы политики в области рынка труда и внести их в среднесрочный программный документ (Основные данные и направления (BDD));
- создать государственное агентство по занятости;
- обеспечить адекватное финансирование и повысить эффективность государственных программ занятости;
- усилить систему профессионально-технического обучения и переподготовки рабочей силы.

В Трудовом законодательстве Грузии нарушен баланс между правами и обязанностями работодателя и работника, что противоречит Европейским трудовым стандартам, однако является дополнительным стимулом как для зарубежных, так и отечественных инвесторов. Достижение разумного компромисса в трудовых отношениях в среднесрочной перспективе возможно посредством развития системы социального партнёрства, в чём сильную помощь могут оказать Евросоюз и ИЛО.

Социальная политика в Грузии сфокусирована на адресную социальную помощь, которая ещё не может обеспечить прожиточный минимум семьям, живущим за чертой бедности. Также самое можно сказать о пенсионном обеспечении. Поэтому, краткосрочной задачей правительства в этой области является изыскание средств для повышения пенсии и увеличения денежных пособий, а среднесрочной задачей – налаживание механизма их индексаций.

Правительство Грузии не имеет более или менее чётко выраженной политики в области малых и средних предприятий, что противоречит ENPAP и Европейской политике в сфере SME, а так же игнорирует мнение представителей гражданского общества. С учётом роли малых предприятий в увеличении занятости правительству следует:

- сформулировать основные принципы и механизмы политики в области поддержки малого бизнеса и внести их в среднесрочный программный документ (Основные данные и направления (BDD));
- подготовить закон о поддержке малых предприятий, принимая во внимание передовой, мировой, в том числе Европейский, опыт функционирования администрации малого бизнеса;
- использовать флагманские инициативы по SME, в рамках многостороннего формата Восточного Партнёрства.

Восточное партнёрство предполагает максимальный учёт политических и экономических реалий страны-партнёра и достижений её текущих реформ, что может помочь Грузии найти разумный компромисс с Евросоюзом в тех сферах, где видения правительства Грузии расходятся с Европейскими стандартами. В двустороннем формате этому может способствовать Всеобъемлющая Программа Институционального Строительства (СІВ), а в многостороннем - различные встречи, тематические платформы и флагманские инициативы, которые позволят Еврокомиссии дифференцировать партнёров по их достижениям и амбициям.

Несмотря на очевидный прогресс в переговорах по другим статьям АА, переговоры по статьям, связанным с DCFTA ещё не начинались. Включение задачи формирования Зоны Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговли в формат более высокого по статусу Договора об Ассоциировании, не придало новую динамику подготовительному этапу переговоров по DCFTA.

Национальные Платформы Форума Гражданского Общества Восточного Партнёрства могут играть важную роль в усилении влияния EaP на экономическое развитие страны. Их задача состоит в содействии решения тех вопросов, которые мешают продвижению процесса евроинтеграции вперёд. Исходя из этого, задачами Национальной Платформы в Грузии должны быть:

- достижение максимальной прозрачности отношений правительства и Еврокомиссии, прежде всего, на двустороннем уровне Восточного Партнёрства;

- использование регулярных встреч в рамках Форума Гражданского Общества (CSF) для выявления “узких мест” как двустороннего, так многостороннего формата сотрудничества;
- идентификация проблем и консолидация участников Национальной Платформы по способам содействия их решению;
- установление конструктивного диалога с представителями правительства с целью преодоления “узких мест”.

Еврокомиссии следует разработать схему коммуникаций, которая поможет Национальной Платформе получить достаточную информацию о текущих взаимоотношениях официальных Брюсселя и Тбилиси, связанных с процессом реализации инициатив и программ Восточного Партнёрства.

**Вугар Байрамов**

“Центр экономики и социального развития”, председатель совета

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РЕГУЛЯЦИОННОЕ СБЛИЖЕНИЕ С ЕС: ВЗГЛЯД ИЗ АЗЕРБАЙДЖАНА

### **Введение**

Единый рынок ЕС, с более чем 500 миллионами потребителей, самый большой в индустриализованном мире. Это делает его особо привлекательным для соседних стран с точки зрения согласования их законов и предписаний в целях улучшения торговых отношений и экономической интеграции. В Азербайджане на правительственном и общественном уровнях существует огромный экономический, социальный и геополитический интерес к эффективной европейской интеграции. Более того, ЕС выразил свою заинтересованность политикой Азербайджана по секторальному сближению с ЕС, а также политическими реформами в Азербайджане в рамках Договора Партнерства и Сотрудничества (ДПС) и Европейской Политикой Соседства (ЕПС) между ЕС и Азербайджаном. Вследствие недавнего расширения ЕС по направлению юго-восточной Европы, возросла ответственность ЕС в помощи соседним странам, в ознакомлении с их социально-экономическими проблемами, в создании более тесных связей в политике и вопросах энергобезопасности с более активным участием соседних стран.

Целью Программы Восточного Партнерства, одобренной Европейским Советом в марте 2009 года, является развитие специфики Восточных измерений в Европейской политике соседства. Программа Восточного партнерства подчеркивает приоритетность некоторых вопросов и отмечает растущее сотрудничество, включая проблемы менеджмента границ, южного коридора, интеграцию экономик, улучшение мобильности и контактов между людьми и бизнесом. Это имеет большое значение в политике сближения в странах Восточного партнерства в области торговли и трансграничного сотрудничества вместе с соответствующей общей политикой ЕС в Азербайджане и регионе, для стимулирования и внедрения Восточного партнерства, общей политики и целей ЕС.

### **Национальные приоритеты регионального сотрудничества и МСП**

*Малый бизнес акт* в основном основан на десяти принципах, направленных на структурирование национальной политики и политики ЕС, а также на меры их практического внедрения. В первую очередь, эти принципы содержат так называемый принцип “сначала подумай о малом”. Согласно этому принципу, до того как принять новые правила и рекомендации, Комиссия и Государства-члены должны сначала оценить их влияние на МСП и провести широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами.

Одним из важных принципов является создание “МСП-дружественной бизнес-среды”; продвижение позитивного имиджа МСП и культуры предпринимательства; адаптация государственных правлений к нуждам МСП и устранение административных барьеров; высвобождение доступа к разным финансовым ресурсам и специальным стимулам; поддержка профессионализма и стандартов среды в МСП, а также поддержка выхода на иностранный рынок.

По данным Службы Европейской Комиссии в Баку развитие МСП также поддерживают и на политическом уровне. Партнерство ЕС-Азербайджан и Договор о сотрудничестве, подписанный в 1996 году, а также План действий, который выполняет функцию обширного плана реформы – оба документа описывают развитие МСП и их ассоциаций, а также оценивают сотрудничество между МСП Азербайджана и Евросоюза, как приоритетное в отношениях ЕС-Азербайджан.

Более того, программа Восточного партнерства, которая была задействована в мае 2009 года, обращает особое внимание на этот вопрос. Одна из шести важных инициатив по Восточному Партнерству посвящена развитию МСП. Она называется Объекты МСП. Эта региональная инициатива, которая достигнет своего полного размаха в сентябре 2010, имеет целью улучшение бизнес-климата, обеспечение консультативного обслуживания для МСП и доступность к финансам. Согласно этой инициативе правительства Восточных партнеров будут обеспечены консультациями по регулированию реформ, прямой технической помощью для МСП. Будет учрежден объединенный (FUEBRD-EIB) финансовый механизм для финансовой поддержки МСП. В 2010 – 2013 годах в пользу этой инициативы МСП в целом будет выделена сумма более 50 миллионов Евро. Несмотря на то, что Азербайджан не связан прямо с МСП, с 2009 года экспортеры Азербайджана вместе с МСП имеют выгоду от Генеральной Системы Преференция Плюс, так называемого режима ГСП+3. Фактически, ГСП + предоставляет беспоплиный доступ к европейским рынкам для большинства Азербайджанских продуктов – в общем счете 6337 тарифных строчек.

### **Процесс доступа в ВТО для Азербайджана**

В 1997 году правительство Азербайджана (ПрА) официально обратилось в секретариат ВТО с просьбой разрешить стране стать членом этой организации, в результате создания Рабочей партии Азербайджана в том же году. Группа (при ПрА) была учреждена с целью заняться проблемами, стоящими перед страной в этот период. ПрА присоединилось к Меморандуму по Режиму Внешней Торговли 22 апреля 1999 года. Позднее, постоянная миссия Республики Азербайджан ответила на добавочные вопросы членов Меморандума по Режиму Внешней Торговли – Австралии, Японии, Государств Европейского Союза и Соединенных Штатов.

Азербайджан достиг соглашения с Грузией и Молдовой по двусторонним переговорам; между тем, продолжаются переговоры с отдельными странами, включая США и ЕС. Для продолжения переговоров по вопросам справедливой торговли на пороге присоединения к ВТО и для составления документов, координированных со связанными структурами, для представления в ВТО, а также для формирования экономической политики во время переговоров, согласно приказу Кабинета министров от 22 августа 2003 года, была основана соответствующая Комиссия, которая состояла из правительственных представителей высокого ранга. Для работы над этими проблемами Комиссия основала девять групп.

### **Сотрудничество по нормативам, связанное с DCFTA**

Авторитет DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Area-Соглашения о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле) велик, и выданное им заключение означает, что страна-партнер принимает до 95% законодательства ЕС (тогда как обычный FTA (Соглашение о свободной торговле) представляет 40 – 60%). Для Азербайджана и Беларуси DCFTA не может начать действовать раньше, чем эти две страны станут членами ВТО. В случае

Азербайджана обсуждается вопрос о пересмотре ее FTA, который был частью СПС (<http://www.eap-csf.eu/en/news-events/news/trade-civil-society-dialogue-get-update-on-eu-trade-policies/>)

### **ЕС и таможенная политика Азербайджана**

Для активности ЕС начальной точкой является двусторонняя связь ЕС-Азербайджан и Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), в особенности его Положения о торговле и инвестициях. Поскольку Положения о торговле и инвестициях в значительной степени основаны на принципах ВТО, то на международном уровне, присоединение Азербайджана закрепит те принципы и защиты, которые существуют на двустороннем уровне; установка этой дополнительной степени правовой определенности является ключевым фактором для расширения торговли и инвестиций бизнесами ЕС в пользу экономики Азербайджана, за пределами сектора энергетики.

Добавление прозрачности, обусловленной ВТО, является предпосылкой для торговли и инвестиций в большинстве областей, в которых проявляется величайший интерес к большинству сфер ЕС бизнеса, за исключением транзита нефти, газа и углеводородов:

- Финансовое обслуживание;
- Потребительские товары;
- Сельское хозяйство и питание;
- Информационные технологии;
- Телекоммуникации;
- Государственные закупки.

Обязательное выполнение требований для присоединения к ВТО в этих областях является гарантией для бизнеса ЕС в том, что, независимо от уровней имплементации, Азербайджан неизбежно и потенциально подчинен этому процессу.

Таможенные законы являются существенным элементом единого рынка ЕС; они имеют серьезные последствия в отношении четырех основных свобод (свободная циркуляция товара, лиц, услуг и капитала). Не имея внутренних экономических границ, эти законы являются катализатором экономической интеграции ЕС. Таким образом эффект Сообщества Таможенного Союза (СУ) значителен. Создание, развитие и управление общим единым рынком, где товар свободно циркулирует, возможно только в рамках ЕС, где на внешних границах действуют общие правила. ЕС является прочной основой для высоко развитой интеграции.

Без ЕС не было бы возможно проводить общую политику торговли и развития, общего сельскохозяйственного рынка и эффективного сотрудничества по экономике и денежной политике.

Основными принципами Таможенного Союза (СУ) являются:

- укрепление общепринятых правил и целей, которые уже доказали свою эффективность;
- постепенное упразднение таможенных пошлин, которые применялись в торговле между шестью первоначальными странами, и введения Общего таможенного тарифа (ССТ), применяемого к товарам из третьих стран. 1 июля 1968 года объединение тарифа завершилось. С этого времени все новые государства-члены прошли процесс упразднения пошлин на торговлю внутри Сообщества и согласования их внешних тарифов с ССТ;
- возросшая унификация и дальнейшее упрощение таможенных процедур в результате необходимости способствовать развитию торговли, напр., были введены Единый административный документ и Комбинированная номерклатура. Параллельно, 20 мая 1987 года была подписана ЕС-ЕАСТ Конвенция по общей процедуре транзита;
- сведение практически всех таможенных положений Сообщества в единый связный текст, в таможенный код Сообщества и в положения для ее осуществления, которые вошли в силу 1 января 1994 года.

Сообщество Таможенного Союза (СУ) было одной из ранних вех ЕС. Сообщество упразднило таможенную пошлину на внутренних границах и ввело в действие однородную систему налогообложения импорта в ЕС из третьих стран. В результате, прекратился контроль на внутренних границах и сегодня таможенные офицеры работают только на внешних границах ЕС.

Основными задачами политики Таможенного Союза ЕС являются:

- способствовать всемирной торговле;
- поощрять отношения справедливой торговли;
- повышать привлекательность ЕС, как место промышленности и торговли, и способствовать созданию новых рабочих мест;
- повсеместно содействовать её развитию;
- помогать кандидатам во вступлении в их будущую роль;
- обеспечивать защиту граждан и бизнеса Сообщества во всех областях, включая импорт и экспорт. Как можно эффективным, ясным, однозначным, простым образом;
- экономить деньги единого рынка, для обеспечения максимальной для всех выгоды;
- продвигать практическую систему для сбора доходов, таможенных сборов, НДС и акциз.
- собирать необходимые статистические данные по торговле.

Государственный таможенный комитет республики Азербайджан (ГТК), который является главным полномочным органом таможенной службы в этой области, был учрежден указом президента №561 от 30 января 1992 года. ГТК принимает законодательство: директивы, правила и инструкции. После 1995 года эти акты регулярно публикуются в официальной газете Комитета “Таможенные Новости” (на Азербайджанском языке). Список нормативных актов прилагается в Приложении 1.

По статусу ГТК, утвержденного указом президента №7 от 27 октября 1998 года, Комитет является центральным исполнительным органом, который внедряет государственную таможенную политику и имеет следующие функции:

- реализация единой таможенной политики;
- обеспечение единства таможенной территории;
- организация и улучшение таможни;
- защита экономических интересов и экономической безопасности Республики Азербайджан;
- применение прогрессивных методов таможенного регулирования;
- контроль исполнения необходимых мер на таможне;
- обеспечение соответствия таможенного и других законодательств.

Комитет ответственен за проведение следующих мер:

- борьба против таможенных преступлений и нарушений и предупреждение нелегальных перевозов наркотических веществ, оружия, предметов искусства и исторических и археологических ценностей;
- сбор налогов, таможенной пошлины, акцизов и других таможенных взносов за товар, перевозимый через границу таможни;
- контроль точности при определении таможенной цены на товар;
- выдача лицензий и ведение учета;
- обеспечение эффективного применения соответствующих таможенных процедур;
- ведение таможенной статистики по внешней торговле и специфической таможенной статистике;
- организация составления товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;
- создание системы информации и консультаций;
- создание условий для реализации права на обжалование физических и юридических лиц;
- представление интересов государства в международных организациях и выполнение международных обязательств.

Многие из аспектов организации таможенной деятельности отражены также в законе об утверждении Статута о “Службе таможенных органов” от 7 декабря 1999 года.

Правительство Азербайджана предприняло следующие законодательные шаги для поощрения иностранных инвестиций:

- Закон 1992 года о защите иностранных инвестиций;
- Закон 1992 года об Иностранной инвестиционной деятельности;
- Двусторонние инвестиционные договора;
- Азербайджанская инвестиционная компания;
- Закон о специальном экономическом режиме для экспорта нефти и газа (2 февраля 2009);
- Закон об особых экономических зонах (14 апреля 2009 года).

Совсем недавно, ПрА внесло улучшения в свой проект Таможенного законодательства. В качестве шагов проекта реформы в \$1,694,320, софинансируемой Европейской комиссией и внедренной Программой развития ООН в 2006-2007 годах, были предприняты шаги к подготовке таможенного проекта законодательства Азербайджана в соответствии с ЕС и международными стандартами. Были также произведены конкретные улучшения по модернизации информационной технологии, нужной для таможенных процедур. Независимо от этого, в 2009 году Азербайджаном введена Система одного окна. “В теоретическом смысле Система одного окна может быть описана, как система, которая дает трейдерам возможность предъявлять информацию единым объемом, чтобы выполнить все нормативные требования, связанные с импортом и экспортом.” Поэтому, Система одного окна имеет целью ускорить и упростить поток между трейдерами и правительством. Это поможет увеличить поток торговли упорядочением процесса и уменьшением транзитного времени через границу.

### **Социальные приоритеты**

Членство Азербайджана в Совете Европы и внедрение обязательств по защите прав человека обусловило трансформацию правовой культуры из социо-центристской на персон-центристскую, политического режима – из пост-тоталитарного на демократический, социальной защиты – из патриархальной на гражданскую культуру участия. Однако, сравнительный анализ законодательств Азербайджана и Европы в сфере социальной политики и занятости выявила значительные отклонения в подходе нашей страны к политике труда и занятий от стандартов ЕС.

Правительственными и политическими органами Азербайджана был выработан список рекомендаций на основе данного анализа, с целью привести законодательство и политику по труду в соответствие со стратегией ЕС.

Следуя указу от 25 февраля 2011 года “Об улучшении социальной защиты сотрудников патрульно-транспортной службы министерства внутренних дел и других мерах регулирования правил дорожного движения”, 25% собранных штрафов за нарушение правил движения будет выплачено в виде добавления к ежемесячной зарплате служащим патрульно-транспортной службы и другим сотрудникам, участвующим в регулировании дорожного движения. Кабинету министров было поручено подготовить предложения о поправках к законодательству для обеспечения выплаты штрафов за нарушение правил движения только по безналичному расчету или с помощью кредитной карты. Министерству внутренних дел также поручено увеличить контроль над соблюдением соответствия сотрудников дорожной безопасности с требованиями законодательства на службе и во время рассмотрения административных правонарушений. Согласно указу от 14 февраля 2011 года “Об улучшении социальной защиты сотрудников государственного таможенного комитета, упрощении роста прозрачности таможенных процедур”, Государственный таможенный комитет, Министерство внутренних дел и Министерство юстиции обязуются обеспечить осуществление таких процедур, как: таможенные оформления, государственная регистрация, включение в реестр, выдача документов о государственной регистрации и номерных знаков, и процедур связанных с собственностью, использованием и передачей транспортных средств - в соответствии с принципом “одного окна”.

### **Отношение заинтересованных сторон**

Национальная Платформа Азербайджана была создана в апреле 2010 года. 40 общественных организаций являются полноправными участниками этой платформы. Устав платформы был утвержден в декабре 2010 года. Организации, которые участвовали хотя бы в одном форуме Гражданского общества, имеют право подать заявку на полное членство. Другие организации также имеют право подать заявку на ассоциированное членство форума. Наблюдательный Совет Платформы состоит из 5 лиц, которые были избраны членами Платформы. Каждая тематическая группа имеет координатора, который представляет группу в Наблюдательном совете.

Платформа состоит из социальных партнеров и социо-экономических организаций, таких, как Бизнес ассоциации и т.д. В конце июля 2010 года, в Баку, в гостинице Park Inn Hotel, Фонд развития предпринимательства вместе с Национальной Платформой Азербайджана провел конференцию “Развитие малого бизнеса в Азербайджане”. Члены парламента, представители правительства, иностранных посольств, международных организаций, местные эксперты и представители медики приняли участие в конференции. Мероприятие было финансировано Центром Международных Частных Предприятий и Институтом Открытое Общество в сотрудничестве с представительством ЕС в Азербайджане.

Азербайджанская Платформа была инициатором множества мероприятий по вопросам важным для правительства и для гражданского общества, напр., вопросам присоединения Азербайджана к ВТО, альтернативных и обновляемых энергетических ресурсов, энергоэффективности, и положения малых и средних предприятий.

Было организовано несколько встреч с представителями правительства, включая представителей высокого ранга из Министерства иностранных дел Республики Азербайджан.

Документы о политике, касающиеся конкретных тем Программы Восточного партнерства, такие как: присоединение к ВТО, антикоррупционные меры и эффективное управление были подготовлены и представлены правительству. Члены Национальной Платформы в данное время оценивают развитие Программы Восточного партнерства по всем тематическим платформам в Азербайджане.

### **Воздействие Европейской Политики Соседства (ЕПС) и Программы Восточного Партнерства (ЕаР) на продвижение экономических реформ в нашей стране**

Действующее государственное Агентство по стандартизации, метрологии и патентам Республики Азербайджан (АЗСТАНД) было учреждено Указом № 623 от 27 декабря 2001 года, и вскоре стало главным органом производства и обеспечения стандартизации в Азербайджане. Агентство поддержано следующими 6 государственными нормами закона “О стандартизации”: (AZS 1.0-96, AZS 1.2-96, AZS 1.3-96, AZS 1.4-96, AZS 1.5-96, AZS 1.6-96). АЗСТАНД является официальным членом Международной Организации по Стандартизации.

Одним из самых недавних позитивных шагов Азербайджанского правительства было учреждение “Пунктов Запроса” 28 июля 2010 года. Это является значительным продвижением к удовлетворению требований договора ТБТ для вступления в ВТО. Основным требованием договора ТБТ является уведомление других членов ВТО об изменениях внутренних технических регламентов, которые могут повлиять на международную торговлю. Члены ВТО посылают изменения в секретариат в Женеву, предоставляя другим государствам-членам 60 дней для комментариев и предложений. ВТО предлагает членам основать “Пункт Запроса”, который будет функционировать, как информационный центр для обеспечения документами о новых или измененных технических регламентах.

Вдобавок, в 2007 году, АЗСТАНД учредил Азербайджанский Институт стандартов для развития национальных стандартов в Республике Азербайджан. Институт имеет учебный центр, который обеспечивает обучение персонала и работает для формирования специалистов по международным стандартам и новейшим достижениям техники.

И наконец, АЗСТАНД принял участие в основанном ЕС проекте Twinning вместе с партнерами ЕС из Германии и Австрии. Этот двухгодичный проект (1.8 миллионов USD) называется “Увеличение стандартизации, метрологии, оценка согласованности и аккредитации в SASMP - в Агентстве стандартов Азербайджана” и включает в себя Федеральное Министерство Экономики и технологии Германии и Австрийский Институт Стандартов. Как будет показано ниже, это сотрудничество приложило серьезные усилия для модернизации стандартизации в Азербайджане и заложило фундамент будущих жизненно необходимых условий.

### **Распорядок развития национальной экономики и свод правил; законодательство ЕС; содействующие факторы и помехи**

Торговля является основным элементом экономики единого рынка ЕС с его четырьмя основными свободами: циркуляция товара, лиц, услуг и капитала. Не имея внутренних границ, она является катализатором экономической интеграции ЕС. Политика сближения различных требований на продукты для различных торгующих наций рассматривается как важная задача для снижения себестоимости продукции и возрастания прозрачности для трейдеров. Поэтому, сближение технических потребностей для товара производимого Законодательством ЕС, уменьшает торговые преграды и дает позитивные стимулы для международной торговли. Переходу на рыночную экономику свойственна конкуренция. Это обязательно означает сохранение правил последовательной, эффективной и прозрачной стандартизации и сертификации для достижения высокого качества и безопасности продуктов, также, как и услуг.

ТБТ и сотрудничество через границы (таможня), следовательно, являются важными сферами изучения с точки зрения взаимных отношений и сближения политик на этом поприще. Это служит целям Восточного партнерства, подчеркивая *возросшую мобильность, улучшение экономической интеграции и контактов между людьми*. Все это совершенно совпадает с общей политикой и целями в регионе и Азербайджане, включая ЕПС и СПС, причем СПС формирует структуру для установления более тесного сотрудничества между сторонами в области торговли, инвестиций, экономики, законодательства и культуры. ТБТ и таможня (сотрудничество через границу) поэтому определены, как приоритетные секторы, которые эксплицитно отражают приоритеты Восточного партнерства (экономическая интеграция) и имплицитно служат другим целям (мобильность и программа управления на границах).

Внедрение такой системы также обеспечивает более высокий уровень правовой определенности для всех экономических операторов и таким образом способствует стимулированию модернизации экономики. В глобальной экономике роста мировой торговли, Технические правила и стандарты, которые необходимы по соображениям безопасности и защиты потребителя и окружающей среды, не должны быть применены как орудие для препятствия торговле. В этом случае технические средства и стандарты без сомнения превратятся в инструмент политики протекционизма, что запрещено принципами ГАТТ. Целью ISO является приводить в соответствие развитие стандартов, устанавливая единую систему методов тестирования, требований маркирования и терминологии.

Когда Азербайджан станет членом ВТО, он должен будет соответствовать условиям стран наибольшего благоприятствования и с точки зрения технических правил, рассматривать товары импорта из СНГ и других частей мира на равных началах. Технические правила, кроме того, не должны быть слишком ограничивающими, поскольку они должны достигать легальных целей, таких как: защита безопасности человека, здоровье и жизнь животных и растений, защита окружающей среды. Ускорение присоединения Азербайджана важно, так как DCFTA и Соглашение об Ассоциации предлагаются только в том случае, когда эти страны являются членами ВТО. Поскольку DCFTA и Соглашение об Ассоциации в значительной мере покроют всю торговлю, включая энергетику, и имеют цель достичь возможно высокую степень либерализации (с неравномерным темпом либерализации), подходящую для экономики партнеров, присоединение к ВТО становится одним из приоритетов Азербайджана.

При взгляде на процессы стандартизации и присоединения в Азербайджане, становится ясно, что соответствующие законы, указы и резолюции в некоторых случаях содержат характеристики, которые не соответствуют международным и европейским правилам этой отрасли. По возможности тесное сближение с соответствующими секторальными правилами ЕС является наилучшей возможностью для соблюдения договора ВТО по техническим препятствиям к торговле, чем обеспечиваются лучшие условия для торговли между Азербайджаном и ЕС. Сближение политик должно происходить в более общем контексте законодательной адаптации, по техническим препятствиям и стандартизации, которая в данное время имеет место в других странах СНГ.

В последние годы некоторые из этих стран, например, Молдова, Грузия и Кыргызстан, присоединились к ВТО и сейчас находятся в процессе проведения реформ своих систем стандартизации и сертификации для соблюдения требований Договора ТБТ. Подобные реформы ведутся в России, на Украине, Казахстане, в странах, которые стремятся присоединиться к ВТО. В следствие этого, большинство стран-членов СНГ выходят из советской системы стандартизации (ГОСТ) по направлению к правомочной структуре, которая согласуется с принципами ВТО. Поскольку Азербайджан имеет торговые отношения со всеми этими странами, принятие правил ВТО, структур и процедур также способствует обеспечению того, что его структуры торговли внутри СНГ не встретят препятствий в будущем из-за различия технических правил.

Как говорится в Заметках Концепции Восточного партнерства, согласно Договору о Партнерстве и Сотрудничестве (ДПС) и Плану действия ЕПС, существуют приоритеты, на которые следует обращать больше внимания в течение программного периода 2011 – 2013 годов для поддержания усилий Азербайджана присоединиться к ВТО. Восточное Партнерство предлагает долгосрочную перспективу Соглашения об Ассоциации, включая DCFTA, и дальнейшую интеграцию в экономику ЕС с созданием более сильного фокуса на региональную политику и политику сплочения. В Документе говорится, что Восточное Партнерство будет способствовать торговле между Азербайджаном и ЕС с целью помощи Азербайджану в приготовлениях к присоединению к ВТО, а также для поддержания постепенного согласования с внутренним рынком ЕС в результате возросшего нормативного сближения с ЕС.

Азербайджанское правительство подписало Договор о Партнерстве и Сотрудничестве с ЕС. Азербайджан включен в ЕПС (Европейская Политика Соседства) и программу Восточного партнерства. СПС устанавливает рамки для развития более тесного сотрудничества между сторонами в области торговли, инвестиций, экономики, законодательства и культуры; все это подразумевает тесное сотрудничество в ТБТ и в области внешнего кооперирования. Это обеспечивает высокие возможности для интеграции в Европейский рынок и требует присоединения к ВТО, о чем речь пойдет ниже. Программы ЕС могут принести существенную эффективность и рост благосостояния соседним странам через либерализованный доступ на единый европейский рынок. Правовые изменения в области таможенного и финансового обслуживания должны содействовать торговле и развитию бизнеса. Сближение с регулирующими стандартами ЕС может и не играть большой роли, если ЕПС не улучшит значительно доступ новых соседей на единый рынок.

Согласно статье 43 СПС, Азербайджан приложит усилия, чтобы обеспечить совместимость своего законодательства с законодательством Сообщества. Одной из ключевых областей сотрудничества по законодательству, которые предусмотрены параграфом 2 статьи 43, является Таможенный закон. Это усиливается статьей 45 ПСП, которая касается сотрудничества сторон с целью обеспечения увеличения международной торговли Азербайджана в соответствии с правилами ВТО.

Соблюдение положений ВТО имеет значение в этом контексте. ЕПС ожидает, что Азербайджан скоро станет членом или ассоциированным членом, чтобы расширить действие программы в стране. Сейчас Азербайджан ведет переговоры с ВТО о присоединении. Местные предприниматели (особенно сельские) не получают регулярно нужную информацию. Это препятствует присоединению.

Поэтому существует потребность в публикации информации о принципах и директивах ВТО, брошюрах, взаимосвязях и переговорах между ПрА и ВТО и их возможных влияниях на

экономическую атмосферу, о преимуществах и недостатках присоединения к ВТО для местных предпринимателей. Положения по ТБТ и таможенным регулированим в основном отражаются в Генеральном Соглашении по Тарифам и Торговле (ГАТТ) от 1947 года. Статья I ГАТТ формулирует общий принцип режима наибольшего благоприятствования, который гласит, что “любое преимущество, польза, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой стороной контракта любому продукту, произведенному или предназначенному для какой-либо страны, предоставляются аналогичному продукту, произведенному или предназначенному для территорий всех остальных сторон контракта”.

Есть еще один важный вопрос в Статье V о регуляции транзитной процедуры ГАТТ. По этой статье “стороны должны обеспечить свободу транзита через свою территорию, по маршрутам, самым удобным для международного транзита, для транзита по направлению/или от территории другой стороны контракта”. “Не должен допускаться отход от правила из-за разности флага на транспорте, места производства, отправки, ввоза, вывоза или назначения, или других обстоятельств прав владения товаром, или любых транспортных средств”. Каждая страна обязана предоставлять уход за транспортом во время транзита по направлению, или от территории другой стороны контракта, не менее подходящий, чем уход предоставляемый транспорту по направлению/ или из любой третьей страны.

Статья VI запрещает демпинг, когда товар одной страны ввозится в торговлю другой страны при меньших ценах, чем нормальная стоимость этих продуктов; также запрещается практика компенсационных пошлин во время экспорта и импорта товара. ГАТТ детально регулирует условия оценки товаров для таможенных целей (статья VII), сборов и формальностей, которые связаны с импортом и экспортом (статья VI), с отметками о происхождении (статья IX) и устранением количественных ограничений (статья XI).

Несколько положений, касающихся таможенных правил, отражены в Договоре по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Соглашение ТРИПС). Конкретно, отдел 4 Соглашения содержит специальные требования, связанные с пограничными мерами государств-сторон, которые направлены на применение прав интеллектуальной собственности. Они дают возможность правообладателю подать заявление на приостановление таможенными органами выпуска в свободное обращение товаров, которые подозреваются в подделке товарного знака или в нарушении авторских прав.

### **Рекомендации и заключения**

Правительство Азербайджана предприняло медленные, но обещающие шаги к модернизации таможенной и торговой секторов, чтобы способствовать большей интеграции с ЕС. Однако, для целей экономической интеграции, которые поставлены Европейской инициативой по партнерству, требуется сделать еще немало. Процесс, связанный с присоединением Азербайджана к ВТО, может одновременно содействовать созданию более открытой и дружественной обстановки в сфере торговли, которая соответствует духу европейской интеграции.

На самом деле, присоединение к ВТО должно остаться приоритетом для Азербайджана, поскольку:

- Присоединение является ключом эффективной экономической диверсификации;
- Присоединение придаст внутреннему рынку больше конкурентности;
- Присоединение поможет местным компаниям конкурировать за рубежом.

Несмотря на свое стратегическое положение, быстрый рост экономики и проведение экономических реформ, Азербайджан должен придерживаться принципов и дисциплины ВТО, чтобы достичь высокого уровня торговли и инвестиций от бизнесов ЕС, что, в конечном счете, обеспечено.

Благодаря своему богатому, хотя и концентрированному внутреннему рынку, Азербайджан еще интересен бизнесу ЕС как многообещающая региональная платформа или мост для расширения. При том, что Турция является членом ВТО и в условиях предстоящего присоединения России к ВТО, вопрос о ВТО статусе Азербайджана неизбежно станет вопросом серьезного рассмотрения для

бизнесов ЕС. Поскольку бизнесы ЕС разрабатывают свои региональные стратегии, членство ВТО, по всей вероятности, может быть решающим фактором для привлечения торговли и инвестиций в Азербайджан через его соседей.

Противоречивость и недостаток прозрачности во внедрении таможенных законов и процедур бизнесом ЕС обычно упоминаются как значительные препятствия к возросшей торговле с Азербайджаном. В бизнесе ЕС также подчеркивают возросшую прозрачность и последовательность при внедрении других регулирующих постановлений и проведении тендеров правительственных предприятий, необходимых для привлечения большого количества инвестиций. Все это может быть осуществлено дисциплиной и координацией через соглашения СПС и ВТО. Европейскому бизнесу приходится часто заниматься этими вопросами на многих новых рынках. С возрастанием прозрачности и предсказуемости в упорядоченной торговой системе, полученная выгода для местной экономики, вероятно, очень значительна.

Присоединением к ВТО страны СНГ вынуждены настроить местные правила на соответствие с международными нормами и заменить советскую систему ГОСТ на те, которые удовлетворяют стандарты ВТО. Как правило, осуществление этой замены приводит к **legal limbo** (правовой неопределенности). Ниже перечислены следствия:

- Система ГОСТ не признается на крупных экспортных рынках (это ограничивает допуск продуктов на эти рынки)
- Барьеры в международной торговле, ограничение инноваций, а также дорогостоящий бизнес.

В дополнение к самим стандартам - процедуры, по которым оцениваются продукты на соответствие с регуляторными требованиями, имеют важное значение для эффективности рынка и расширения торговли.

Пример: системы качества инфраструктуры (метрология, инфраструктура качества, аккредитация, стандартизация и сертифицирование) в Казахстане и Кыргызстане. В этих случаях отрицательное влияние скажется на производстве местной продукции, на возможности местных поставщиков экспортировать продукты и сервис, и на стартовые цены нового бизнеса.

Возможно, одной из самых больших нужд Азербайджанского правительства в попытке подготовки реформ была зарубежная помощь в составлении проекта современного законодательства, которое соответствует требованиям ВТО и других международных торговых партнеров. Азербайджан выразил интерес к зарубежной помощи участием в многосторонних программах. Примером является программа, осуществленная Программой развития ООН, и программы софинансированные СПС и ТАСИС "Модернизация таможенных услуг в Азербайджане". Проект имел целью такое развитие таможенного законодательства, которое соответствовало бы европейскому законодательству и международным стандартам. Сотрудничество Азербайджана с международной командой экспертов привело к успешному составлению проекта нового таможенного кода. Это является очень позитивным шагом для Азербайджана, чтобы стать более прозрачным и эффективным торговым партнером, а также для целей изложенных в "Государственной программе по развитию таможенной системы Республики Азербайджан в 2007-2011 годах", которая была разработана согласно президентскому декрету в феврале 2007 года. Однако, все еще ожидается окончательное утверждение этой программы президентом и кабинетом министров, поэтому она еще не стала официальным законом. Существует рекомендация, чтобы парламент утвердил новый Таможенный код, с целью замены им устарелого таможенного кода, который был разработан в 1997 году. Кроме того, если будет принят новый Таможенный код, должны будут проводиться тренинги и семинары, чтобы служащие таможи смогли бы эффективно внедрить и использовать новую систему. Более того, изменения таможенного кода будет содействовать процессу присоединения Азербайджана к ВТО.

Наш анализ показал, что Украина может служить полезной аналогией для бизнеса ЕС, по следующим причинам:

- ПСП Украины с ЕС вошло в силу в 1998 году, приблизительно в то же время что и ПСП Азербайджана (1999 год);
- Однако, уверенность бизнеса ЕС в партнерстве Украины значительно возросла после ее присоединения к ВТО в 2008 году;

- Практическое осуществление Украинскими властями многих ключевых торговых и инвестиционных положений все еще выглядит проблематично;
- Однако, бизнесы ЕС более спокойны, так как оборот сейчас возможен при многообразных правовых режимах;
- Украина, таким образом, выглядела более внушительно с точки зрения своих стратегий регионального бизнеса, своих поставок для украинских внутренних потребителей, или платформы для экспорта в ЕС, Россию и юго-восточную Европу.

Наш анализ выявил, что процедуры в странах СНГ - членах ВТО сталкиваются со следующими проблемами:

- уменьшение потребности в своих продуктах;
- рост конкуренции со стороны зарубежных производителей;
- снижение цен и уменьшение своей потенциальной конкурентности.

Вступление в ВТО является значительным шагом к установлению более тесных связей с торговыми партнерами Евросоюза и с Международным торговым сообществом в целом. Присоединение к ВТО требует от Азербайджана соблюдения Технических преград Торгового соглашения, что, в то же время, означает подчинение Торговому соглашению ЕС. Этот договор имеет целью создать прозрачную среду, где технические правила не чинят искусственных препятствий торговле между странами. Будучи участником процесса ВТО, Азербайджан начал либерализацию режима своей торговли и представил проект нового законодательства по ТБТ, основав также "Пункт Запроса." Поэтому, рекомендуется, чтобы Азербайджан продолжил процесс присоединения без тех задержек, которые существовали в течении 13 лет с начала процесса переговоров.

Членство ВТО также приведет к увеличению потока прямых зарубежных инвестиций и к расширению возможностей экспорта для промышленности, которая ориентирована на импорт. Практика членов ВТО показала, что после присоединения результаты различны для каждого члена. Присоединение к ВТО привлекает зарубежные инвестиции; оно не только увеличивает инвестиции членам ВТО, но и приносит экономический рост. Например, серьезные улучшения наблюдаются в размере зарубежных инвестиций в Кыргызстане - пионере из пространства СНГ, после его присоединения к ВТО. Примечательно, что ВТО является уникальной международной глобальной организацией, которая регулирует торговые отношения между народами. Деятельность ВТО основана на соглашениях между этой организацией и странами. Эти соглашения опираются на переговоры между странами и ратифицируются парламентами этих стран. Устав ВТО указывает, что его ключевой целью является помочь производителям, экспортерам и импортерам товаров и услуг управлять и расширять свой бизнес. Членство ВТО будет поощрять поток зарубежных инвестиций в секторы экспорта Азербайджана.

Все это означает наличие обязательств защищать права кредиторов и, с этой точки зрения, региональные правительства не могут вести дискриминационную политику в области зарубежных инвестиций после присоединения к ВТО. Горизонтальные инвестиции (инвестиции во внутренний рынок) будут направлены в регионы, где население плотно концентрировано, а вертикальные инвестиции (инвестиции экспорта) будут нацелены на зарубежные секторы, где аккумулировано больше квалифицированных сотрудников. С другой стороны, независимо от членства Азербайджана в ВТО, улучшение инвестиционных условий будет стимулировать долгосрочный экономический рост.

По оценкам экспертов ВТО, либерализация зарубежной торговли может быть реализована быстрее на основании региональных и двусторонних соглашений. Количество Региональных Торговых Соглашений (РТС) постоянно растет в течении последних 20 лет, также, как и доля преференциальной торговли в мировой торговле. К началу 2005 года более 250 РТА были сообщены в ВТО, 130 из которых было после 1995 года. Из них 170 в настоящее время в силе. Общее количество действующих соглашений может возрасти до 300 к концу следующего года. Региональные и двусторонние соглашения могут

служить импульсом для процессов многосторонних торговых соглашений. Наиболее признанными региональными торговыми соглашениями, очевидно, являются: Евросоюз, Европейская ассоциация свободной торговли, Североамериканское соглашение о свободной торговле, Южноамериканский общий рынок, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Азиатские зоны свободной торговли, Общий рынок Восточной и Южной Африки, Организация экономического сотрудничества. Членство ВТО поможет Азербайджану воспользоваться выходом из региональных границ. Кроме того, региональные торговые соглашения внутри пространства СНГ неэффективны. Поэтому не стоит сравнивать членство ВТО и региональные торговые соглашения. Более того, приоритетные страны региональных торговых соглашений являются членами ВТО. Например, страны Евросоюза являются членами ВТО и они представлены в этой организации в виде одного единого учреждения, в то время как большинство членов ВТО присоединены к одному или более торговым соглашениям. Таким образом, присоединение Азербайджана к ВТО не будет иметь отрицательного влияния на позицию и роль страны в региональных торговых соглашениях. Фактически, это поможет Азербайджану стать более привлекательным торговым партнером Евросоюза.

Что касается системы стандартизации, действующие законы Азербайджана не вполне совместимы с международными и европейскими правилами в этой облфсти. Возможно тесное сближение с релевантными правилами секторальной политики ЕС является лучшим способом обеспечения совместимости Азербайджанской политики и системы с Соглашением ВТО по Техническим барьерам торговли. В то же время обеспечиваются наилучшие условия для предоставления торговли между Азербайджаном и ЕС. Следуя “Европейским стандартам” продуктов, Азербайджан готовит себя для присоединения к Европейскому единому рынку, который требует стандартизацию и отсутствие дискриминации продуктов. Азербайджан некоторым образом продвинулся по программе Twinning “Увеличение стандартизации, метрологии, оценки соответствия и аккредитации в SASMP – Агентство стандартов Азербайджана”. Двухгодичный период был закончен в октябре 2010 года. Результатом проекта было завершение проекта закона по стандартизации, который принесет правовое приближение к стандартам ЕС. Однако, парламент Азербайджана не утвердил новый закон официально. Результатом этого проекта была также подготовка проекта закона по техническим требованиям и соответствию продуктов. Рекомендуются проявление особого интереса правительством Азербайджана к созданию человеческих ресурсов, необходимых для осуществления новых перемен по созданию человеческих ресурсов и для применения новых проектов законов, когда местные организационные структуры смогут управлять этими переменами. Сближение политики должно происходить в более общем контексте законодательных сближений, которые имеют место в других странах СНГ в направлении технических препятствий торговли и стандартизации. Это тоже поможет Азербайджану в расширении торговли с другими региональными странами. После присоединения, ВТО будет требовать от Азербайджана не осуществлять дискриминационную политику против импорта зарубежных продуктов. Азербайджан должен начать предпринимать шаги к реконструкции индустрии местного производства и приготовить заводы для импорта конкурентного товара. Например, Азербайджан может поставить себе целью заботиться в первую очередь, о соответствии качества импортированных продуктов (в зависимости от приоритетности установленной правительством Азербайджана; напр., импорт совместимых сельскохозяйственных и пищевых продуктов, таких как: орехи, фрукты и овощные соки) с международными стандартами. С другой стороны, Азербайджан может решить сначала поддержать соответствие внутренних продуктов с международными стандартами. Такая политика сближения может например проводиться с целью повышения экспорта внутренней продукции в другие географические области, кроме стран СНГ.

Другим направлением может быть развитие внутренней продукции с целью будущего импорта дешевых и совместимых продуктов после присоединения к ВТО. Особое внимание к национальной продукции может быть направлено на экономические районы, где больше всего отстает гармонизация. Еще один выбор может быть сделан в пользу приоритетных секторов промышленности или обслуживания, которые имеют самую большую долю в экономике, в том случае, если они представят

лучшие перспективы для экспорта. Не имеет значения, какой путь изберет Азербайджан в направлении стандартизации. Значение имеет то, что правительство следует указаниям организаций по стандартизации, таких как Европейский Комитет по Стандартизации, который “объединяет все заинтересованные стороны - производителей, потребителей, и регуляторов конкретного материала, продукта, процесса или обслуживания” при введении правил. Большое значение имеет то, чтобы диалог состоялся и производители получили верную информацию, достаточно времени и ресурсов, которые нужны для изменения стандартов, что послужит созданию более эффективной торговли.

***Приложение 1: Нормативные акты, принятые Государственным таможенным комитетом Республики Азербайджан***

- 1) Указ № 1095 “О правилах публикации, заполнения и пользования периодической таможенной декларации” от декабря 1997 года;
- 2) Указ № 1102 “О правилах публикации пользования депозитом официальными лицами Республики Азербайджан” от 25 декабря 1997 года;
- 3) Указ № 1104 “Об освобождении от таможенного налога, дополнительно уплаченного или дополнительно обложенного налогом” от 25 декабря 1997 года;
- 4) Указ № 1106 “О статусе правил и условий декларирования товаров, ввезенных на территорию Азербайджана” от 25 декабря 1997 года;
- 5) Указ № 14 “О правилах вывоза через территорию Азербайджана, с сопровождением/или без физических лиц, ручного багажа, иностранной валюты, личного транспортного средства с соблюдением транзитных процедур” от 8 января 1998 года;
- 6) Указ № 33 “О правилах деятельности магазина “Дьюти Фри” от 24 июля 1998 года”;
- 7) Указ № 34 “О правилах таможенной формальности ввезенного заново на экспорт на таможенную территорию Азербайджана и вывезенного с этой территории товара” от 24 июля 1998 года;
- 8) Указ № 64 “О получении статуса таможенного склада” от 11 ноября 1998 года;
- 9) Указ № 66 “О получении статуса временного склада (временных складов)” от 11 ноября 1998 года;
- 10) Указ №8 “О получении статуса таможенного режима ре-импортированного товара” от 10 февраля 1999 года;
- 11) Указ № 13 “О получении статуса отказа на получение товара в пользу государства” от 17 февраля 1999 года;
- 12) Указ № 14 “О принятии статуса таможенного режима на уничтожение” от 17 февраля 1999 года;
- 13) Указ “О правилах транзитного таможенного режима” от 12 мая 2004 года;
- 14) Указ № 73 “О правилах сборов таможенных оплат для таможенной формальности” от 10 декабря 1999 года;
- 15) Указ № 18 “Об обеспечении возложения депозита на официальные лица таможни, о принятии правил о количестве таможенных сборов и их обороте, согласно таможенному режиму, предусмотренным таможенным кодексом” от 21 февраля 2000 года;
- 16) Указ № 28 “Об организации ввоза товара, транспортного средства и других предметов, описи, оценки, продажи (ассигнование) и уничтожения и передаче в частное пользование государству” от 12 апреля 2000 года;
- 17) Указ № 58 “О правилах допущения перевозок международных грузов в Республике Азербайджан с использованием инструкции перевозок международных грузов” от 30 августа 2000 года;
- 18) Указ № 69 “О принятии статуса таможенного режима временно импортируемого (экспортируемого) товара” от 29 сентября 2000 года;

- 19) Указ № 25 “Об обработке статуса таможенного режима на территории Азербайджана” от 12 апреля 2001 года;
- 20) Указ № 17 “О правилах декларации вывезенного товара физическими лицами при прохождении таможенной территории Республики Азербайджан” от 24 апреля 2001 года;
- 21) Указ № 070 “Об инструкции “о вывозе физическими лицами в упрощенной и привилегированной форме при прохождении таможенной территории Республики Азербайджан товара непромышленного и некоммерческого назначения” от 28 августа 2001 года;
- 22) Указ № 44 “О транспортных средствах, используемых в коммерческой навигации, о таможенном контроле других плавающих средств и перевезенного этим транспортным средством транспорта и товара, и о выполнении таможенных формальностей” от 18 Декабря 2002 года;
- 23) Указ № 54 “Об утверждении правил прохождения таможенного контроля и таможенных формальностей перевезенного авиатранспортом товара, при прохождении таможенной территории Республики Азербайджан” от 25 июля 2002 года;
- 24) Указ № 59 “О таможенных формальностях вывоза физическими лицами огнестрельного оружия и их боевой экипировки при прохождении территории Республики Азербайджан” от 24 августа 2002 года;
- 25) Указ № 62 “О таможенных формальностях и типовых нормах выполнения контроля над ввезенным товаром и транспортными средствами при прохождении территории Азербайджана” от 6 сентября 2002 года;
- 26) Указ № 111 “О правилах таможенной проверки товара во время таможенного контроля” от 4 декабря 2003 года;
- 27) Указ № 118 “О правилах перевозки физическими лицами при прохождении таможенной территории Республики Азербайджан предметов культурной ценности, которые внесены в список защиты культурного наследия” от 12 декабря 2003 года;
- 28) Указ № 82 “О правилах выполнения таможенных формальностей по отношению к транспортным средствам” от 03 сентября 2004 года;
- 29) Указ № 074 “О правилах таможенного контроля и перевозке при прохождении таможенной территории Республики Азербайджан, которые содержат предметы интеллектуальной собственности” от 3 августа 2005 года.

***Приложение 2: Нормативные акты, принятые Государственным агентством стандартизации, метрологии и патентирования Республики Азербайджан***

- 1) Государственная система стандартизации Республики Азербайджан. Основные положения. (AZS 1.0 – 96)
- 2) Государственная система стандартизации Республики Азербайджан. Правила приготовления государственных стандартов.
- 3) Государственная система стандартизации Республики Азербайджан. Правила приготовления, согласования, утверждения и регистрации технических характеристик. (AZS 1.3 – 96)
- 4) Государственная система стандартизации Республики Азербайджан. Секторные стандарты. (AZS 1.4 – 96)
- 5) Государственная система стандартизации Республики Азербайджан. Основные требования передачи, формулировки, представления и содержания стандартов. (AZS 1.5 – 96)
- 6) Государственная система стандартизации Республики Азербайджан. Правила о приготовлении, согласовании, утверждении и регистрации секторных стандартов. (AZS 1.6 – 96)

***Приложение 3: Исправления, законопроекты и другие законодательные акты. Исправления на нормативно-правовой основе***

1. Закон Республики Азербайджан “О нормативно-правовых актах”; закон Республики Азербайджан о таможенных тарифах”

2. Закон Республики Азербайджан “Об авторских и смежных правах”
3. Закон Республики Азербайджан “Об указании торговых и географических знаков”
4. Закон Республики Азербайджан “О патенте”
5. Закон Республики Азербайджан “О государственной пошлине”
6. Закон Республики Азербайджан “О виноделии и культуре лозы”
7. Закон Республики Азербайджан “О табаке и табачных изделиях”
8. Закон Республики Азербайджан “О регулировании валюты”
9. Указ № Кабинета министров “О главных принципах перевозок товара и транспортных средств из таможенных границ Республики Азербайджан” от 12 января 1998 года
10. Указ № 80 Кабинета министров “О тарифах таможенных сборов экспортно-импортных операций в Республике Азербайджан”
11. Указ Кабинета министров “Об установлении производителя товара”
12. Указ Президента #609 “О последующей либерализации внешней торговли в Азербайджане”

#### **Законодательные акты**

1. Закон Республики Азербайджан “О пищевых продуктах”
2. Закон Республики Азербайджан “О санитарно-эпидемиологической охране здоровья”
3. Закон Республики Азербайджан “О ветеринарии”
4. Закон Республики Азербайджан “О фитосанитарном контроле”
5. Закон Республики Азербайджан “О стандартизации”
6. Закон Республики Азербайджан “О публичных закупках”
7. Закон Республики Азербайджан “О торговых активах”
8. Таможенный кодекс Республики Азербайджан
9. Кодекс о конкуренции Республики Азербайджан
10. Центр защиты интеллектуальной собственности в борьбе против пиратства
11. Закон Республики Азербайджан “О селекции . . . выборе мутантного материала, обратном спаривании и генной инженерии”
12. Закон Республики Азербайджан “О коммерческой тайне от 4 декабря 2001 года
13. Закон “О правовой защите типологии интегральных схем”
14. Закон Республики Азербайджан “О селекции от 15 ноября 1996 года
15. Гражданско-процессуальное законодательство, 28 декабря 1998 года
16. Криминальный кодекс Республики Азербайджан, 30 декабря 1990 года
17. Гражданский кодекс Республики Азербайджан
18. Решение Республики Азербайджан “О дополнительных мерах в сфере присвоения лицензии деятельности некоторых типов” 2002 г.

#### ***Другие законодательные акты***

1. Закон “О техническом регламенте”
2. Закон Республики Азербайджан “О стандартизации”
3. Закон Республики Азербайджан “О пищевых продуктах”
4. Закон Республики Азербайджан “О санитарно-эпидемиологической охране здоровья”
5. Закон Республики Азербайджан “О государственных закупках”
6. Таможенный кодекс Республики Азербайджан”
7. Кодекс о конкуренции Республики Азербайджан”
8. Центр защиты интеллектуальной собственности в борьбе против пиратства
9. Закон Республики Азербайджан “О генной инженерии”

***Приложение 4: Презентация Марка Бекмана Deutsche Gesellschaft für Technische***

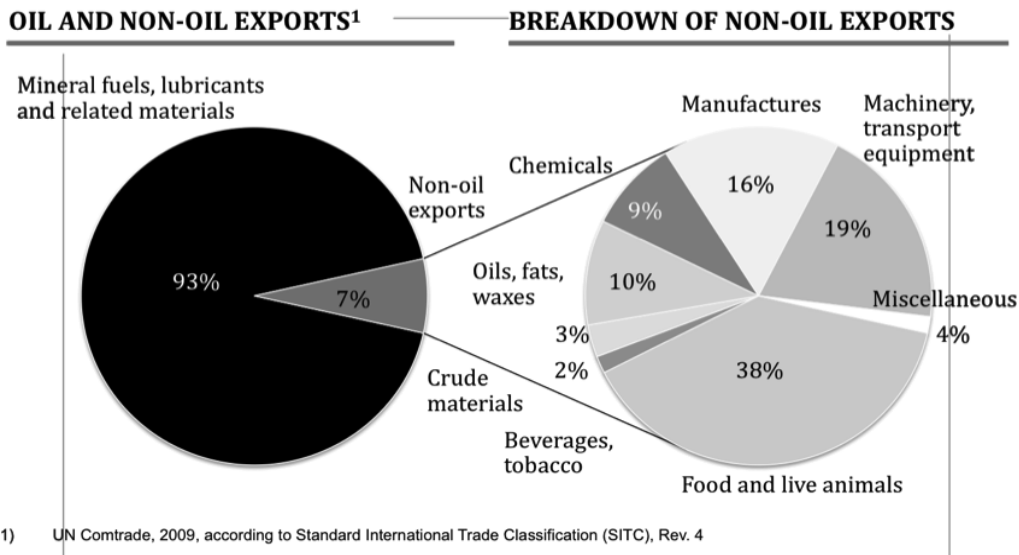
*Zusammenarbeit (GTZ) Конференция на тему “Членство Азербайджана во Всемирной торговой организации: международная практика”, проведенная в Баку 27 октября 2010 года.*

<sup>1</sup> экономическая структура

Экономика Азербайджана одна из самых быстро развивающихся экономик в мире – но рост в основном обусловлен нефтью и газом

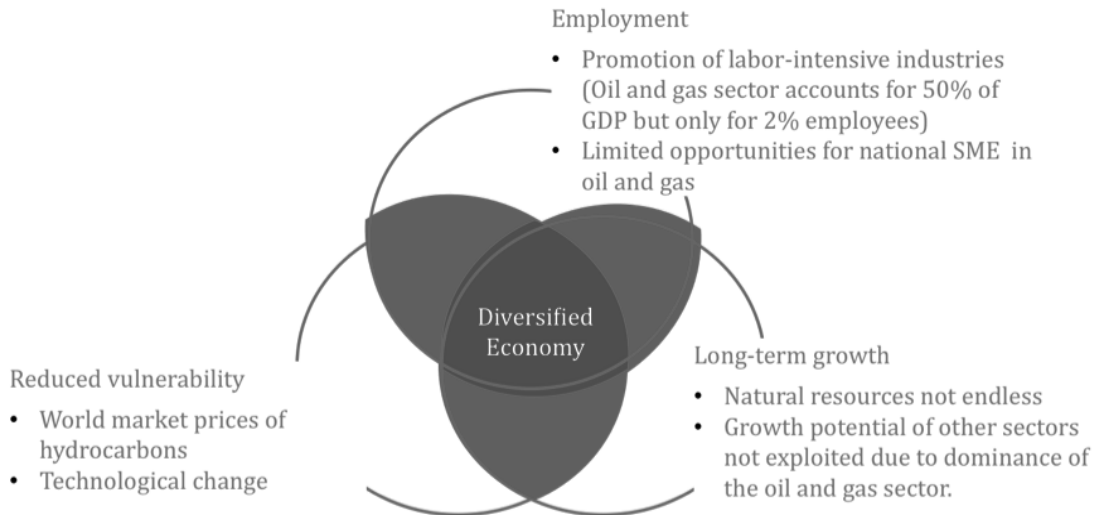
**1 ECONOMIC STRUCTURE**

**Exports from Azerbaijan to world markets –  
Overview of main export commodities by sector**



2 WTO AND DIVERSIFICATION

## Diversification – Positive impact on employment, resilience and long-term growth

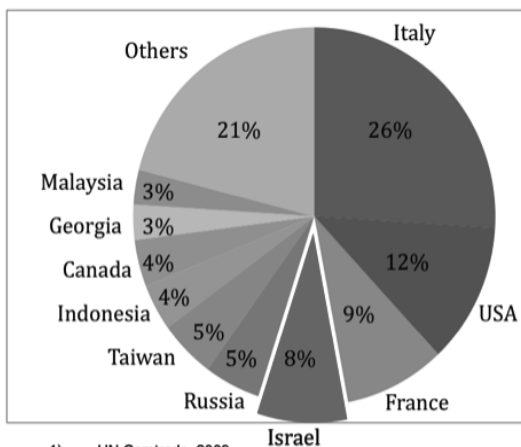


**Diversification is a high Government priority in various state programs**

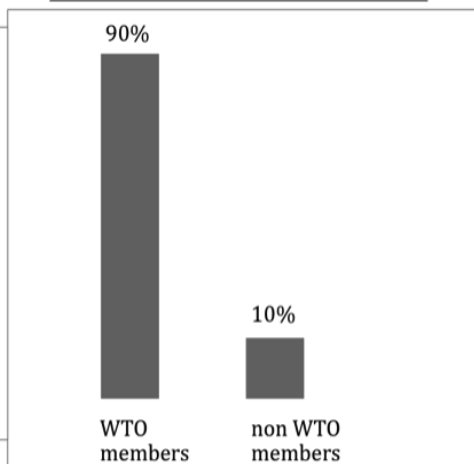
2 WTO AND DIVERSIFICATION

## Main trade partners of Azerbaijan – Overall majority of exports is shipped to WTO members

MAIN DESTINATION MARKETS<sup>1</sup>

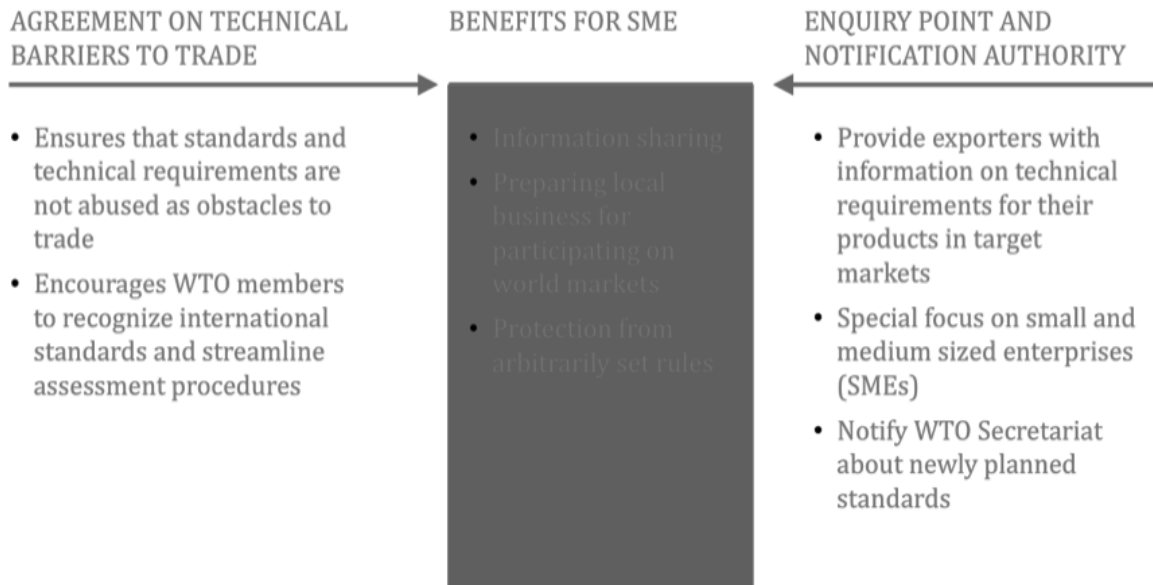


SHARE OF WTO MEMBERS<sup>2</sup>



1) UN Comtrade, 2009  
2) Excluding others

## Technical Barriers to Trade clearly illustrate benefits stemming from WTO accession



**Ваагн Казарян**

Независимый эксперт

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РЕГУЛЯЦИОННОЕ СБЛИЖЕНИЕ С ЕС: ВЗГЛЯД ИЗ АРМЕНИИ

С момента обретения независимости взаимоотношения с ЕС были объявлены высокоприоритетным направлением во внешнеполитической повестке дня Армении. Сотрудничество нацелено на углубление политических и экономических отношений с ЕС, а также на осуществление реформ в сфере демократии и надлежащего управления.

Основным документом, регулирующим взаимоотношения Армении с ЕС, является Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве (СПС), вошедшее в силу с 1999г. Соглашение было подписано сроком на десять лет, с последующим ежегодным продлением. СПС включает в себя все сферы сотрудничества, кроме военной.

В Июне 2004 г. Армения была включена в Европейскую Политику Соседства (ЕПС). В Марте 2005 г. Европейская комиссия представила Совету Европы доклад по Армении.

Включение Армении в ЕПС привело к новому уровню взаимоотношений между РА и ЕС. Армении был присвоен статус страны-соседа ЕС.

В результате трех раундов переговоров, 14 ноября 2006 г. был принят и подписан европейско-армянский пятилетний план действий по ЕПС.

В поддержку развития взаимоотношений и, в частности, торговых взаимоотношений между РА и ЕС, был принят и подписан ряд законодательных актов Армении, а также созданы соответствующие государственные учреждения.

В рамках СПС были созданы: Совет по сотрудничеству между РА и ЕС, Комитет по сотрудничеству между РА и ЕС, Подкомитет по торговле, экономическим и законодательным вопросам между РА и ЕС и Подкомитет РА-ЕС по Правосудию, законодательства и безопасности.

20 мая 2006 г., с целью согласования действий государственных органов управления и европейских учреждений, был создан координационный совет под председательством президента РА (президентский указ N 114-N).

6 мая 2009 г. президентом Республики Армения был одобрен список мероприятий на 2009-2011 гг. по осуществлению Плана Действий по Европейской Политике Сотрудничества РА-ЕС.

В рамках европейской инициативы по Восточному Партнерству, Армянское правительство выразило волю к более глубокому законодательному и институциональному сближению с ЕС.

Президент РА г-н Саркисян, заверил лидеров ЕС, что дальнейшее укрепление политических и экономических связей с ЕС остается важнейшим внешнеполитическим приоритетом для Армении.

Он заявил, что его администрация активно готовится к началу переговоров по ассоциативному соглашению<sup>1</sup>.

Согласно официальным данным 2010 г., внешнеторговый оборот РА составил 4794,3 миллиона долларов США, на 19% больше, чем в предыдущем году, по сравнению с предыдущим годом импорт возрос на 13,9% и составил 3321,1 миллиона долларов США, экспорт возрос на 42% и достиг 1011,4 миллиона долларов США. Дефицит внешнеторгового оборота составляет 2189 миллионов долларов США.

Оборот торговли со странами-членами ЕС возрос на 27% по сравнению с предыдущим годом и составляет 1534,5 миллиона долларов США, экспорт увеличился на 61,6% и достиг 501,3 миллиона долларов США, тогда как импорт составляет 1033 миллиона долларов США, то есть на 15% больше, чем в предыдущем году. Основными объектами экспорта являются полезные ископаемые и сырье, а также неблагородные металлы.

Как официальные данные РА, так и отчеты международных организаций свидетельствуют, что в РА возросла поляризация распределения доходов и усугубилось социальное неравенство. Коэффициент Джини распределения доходов<sup>2</sup> за последние годы возрос, составив, соответственно, 0,369 в 2006 г., 0,371 в 2007 г., 0,389 в 2008 г. и 0,396 в 2009 г.

Согласно официальным данным 2010 г., уровень бедности в Армении очень высок и составляет 28% от общего числа населения.

РА является одной из стран-бенефициариев ВСП+, и экспорт из РА в ЕС, за исключением оружия, не облагается пошлиной, тогда как экспорт из ЕС в РА облагается таможенной пошлиной в режиме наибольшего благоприятствования: это означает, что принятие ССТ (соглашения о свободной торговле) с ЕС будет иметь очень небольшое положительное влияние на экономику РА и отрицательно скажется на доходах бюджета Армении. Однако осуществление ССТ, возможно, будет способствовать экономической интеграции РА с ЕС. Возрастет также общий оборот внешней торговли. Тем не менее, пока не существует оценки воздействия ССТ на экономику РА. Экономика РА должна быть готова к возможному введению режима глубокой и всеобъемлющей свободной торговли с ЕС, а производители РА – к соответствию требованиям ЕС, дабы свести на минимум риск и увеличить выгоду от СГВСТ (соглашение о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле) между РА и ЕС для экономики страны.

Предложенное СГВСТ представляет собой уникальную возможность для развития институциональных и законодательных инструментов в области торговли РА и приведения их в соответствие со стандартами ЕС. На данном этапе необходимо приложить соответствующие усилия для приближения институциональных возможностей и законодательной базы РА к стандартам ЕС.

### **1. Каковы национальные приоритеты сотрудничества по законодательству в сфере торговли и относящихся к ней областей, связанных с СГВСТ?**

Армения стала членом ВТО в 2003 г. В ходе переговоров по вступлению в ВТО законодательство РА в сфере торговли было улучшено. Сам факт вступления свидетельствует, что законодательство РА находится в полном соответствии с правилами и соглашениями ВТО.

Национальные приоритеты сотрудничества по законодательству в сфере торговли и относящихся к ней областей, связанного с СГВСТ, следующие:

<sup>1</sup> [www.azatutyum.am/content/article/2058111.html](http://www.azatutyum.am/content/article/2058111.html)

<sup>2</sup> Коэффициент Джини — показатель неравенства распределения; показатель, равный 0, свидетельствует о полном равенстве, показатель, равный 1 – о максимальном неравенстве.

Горизонтальный институциональный уровень

- Создание прозрачных и эффективных государственных структур в сфере торговли.
- Повышение интенсивности и регулярности консультаций с бизнес-сообществом и вовлечение потребительских организаций, НПО и других представителей гражданского общества в процесс принятия решений по вопросам, связанным с торговлей.
- Обеспечение соответствия законодательства РА в области торговли с законодательством ЕС (EU acquis), повышение уровня безопасности продуктов и гарантий качества.
- Создание политически независимых органов стандартизации и аккредитации.

С модернизацией таможенного законодательства, организации и менеджмента, таможенной этики, поощрением торговли и взаимоотношений с бизнес-сектором, развитием таможенного сотрудничества и управления рисками, пограничного контроля, пост-таможенного контроля и аудита, улучшатся таможенное обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности, условия ведения торговли и бизнеса, и повысится соответствие системы таможенного управления существующим стандартам ЕС.

Развитие сотрудничества и обмен информацией между таможенными и другими пограничными службами будут способствовать предотвращению и преодолению таможенных правонарушений на международном уровне.

Улучшение системы СФС (санитарных и фитосанитарных мер) в Армении, как в сфере законодательства, так и в сфере исполнения, позволит создать более надежную и эффективную систему обеспечения безопасности пищевых продуктов и снизить ограничения на экспорт армянских сельскохозяйственных и пищевых товаров в страны ЕС.

Улучшение и модернизация существующей системы страховых услуг, банковской системы и других финансовых инструментов создаст больше возможностей для торговцев и других экономических акторов в Армении и будет способствовать улучшению бизнес-среды в РА.

С целью углубления экономической интеграции с ЕС был согласован и включен в ПД ЕПС целый ряд мер. Одна из них – выбор наиболее важных экспортных промышленных товаров в Армении и приведение технических требований к данным товарам в полное соответствие с требованиями ЕС. К сожалению, с момента подписания ПД ЕПС не было предпринято никаких действий в указанном направлении.

## **2. Каковы приоритеты национальной политики по отношению к предприятиям и МСП (малым и средним предприятиям)?**

В Армении пока не существует единой стратегии по отношению к предприятиям, которая включала бы в себя такие вопросы, как приватизация, реконструкция, улучшение конкурентной среды, прямые инвестиции или создание благоприятных экономических условий для развития предпринимательства, однако некоторые элементы перечисленных приоритетов отчасти отражены в различных политических документах или законодательных актах Армении<sup>3</sup>. Тем не менее, необходимо разработать стратегический план развития предпринимательства, а также годовые планы по его осуществлению, которые, в первую очередь, были бы нацелены на эффективное решение вышеперечисленных вопросов. В настоящее время такой план не разработан, а существующие стратегические документы, такие, как, например, Стратегия по развитию МСП, Стратегия устойчивого развития и др., не охватывают вышеозначенных элементов развития.

Согласно производственной политике, Национальный центр развития малых и средних предприятий (НЦР МСП) продолжал поддерживать МСП посредством годовых программ,

<sup>3</sup> Элемент конкуренции присутствующий в рекомендациях представлен в Законе Армении об экономической конкуренции и других правовых актах.

осуществляемых на средства, выделенные из государственного бюджета. С момента вступления в Европейскую сеть предприятий (ЕСП) в 2008 г., в офисе РЦР МСП расположен корреспондентский центр ЕСП, который оказывает Армянским компаниям услуги в сфере бизнеса, инноваций, технологий и исследований, а также предоставляет помощь европейским МСП, ищущим бизнес-возможности на Армянском рынке. В 2009 и 2010 гг. армянским парламентом был принят ряд поправок в законодательстве, касающемся МСП. Этими поправками были упразднены некоторые виды отчетов в государственную налоговую службу, был определен предел для плательщиков НДС, упразднены некоторые виды государственных инспекционных мероприятий, и т.д.

Однако, из-за систематической монополизации экономики РА, это не привело к росту доли МСП в Армянской экономике<sup>4</sup>. Экономика Армении в высшей степени централизована и монополизирована. Более 75% ВВП производится ограниченным числом компаний. Основные отрасли экономики РА контролируются олигархами. Наиболее крупные армянские бизнесмены – политики и члены Национального собрания. Импорт потребительских товаров, пищевых продуктов, горючего, и т.д., монополизирован или поделен между монополиями. В результате, возможности для развития МСП в Армении крайне ограничены. Основными проблемами остаются дискриминационное администрирование налогов и пошлин, сложность доступа к финансовым ресурсам (банковские кредиты, другие финансовые инструменты), ограниченная или нецеленаправленная государственная поддержка для МСП, неэффективные инструменты арбитража, высокие транспортные расходы, и т.д.

### **3. Каковы национальные приоритеты по отношению к рынку труда и социальной политике?**

Основные законы по трудоустройству были приняты в 1991, 1996 и 2004 гг. В 2003 г. был утвержден Стратегический документ по снижению бедности (СДСБ) Документ содержал анализ вопросов, связанных с рынком труда, и определял приоритеты политики по данному кругу вопросов. Утверждение Программы устойчивого развития в октябре 2008 г. было еще одним важным шагом для интеграции социально-политической программы в общую стратегию. Программа устойчивого развития представляет собой пересмотренный вариант СДСБ, охватывающий более широкий круг вопросов и продлевающий программу на период до 2021 г. Основные приоритеты и особенности рынка труда, обозначенные в программе, можно подытожить следующим образом:

- повышение занятости, с уделением особого внимания повышению формализации несельскохозяйственного сектора;
- разработка и осуществление мер по смягчению жесткости законов по защите рынка труда;
- осуществление на рынке труда активных программ, нацеленных, в частности, на уменьшение безработицы;
- стабилизация налогообложения на заработную плату с предусмотрением мер по снижению налогов для низких доходов в среднесрочный период;
- понижение уровня бедности среди трудоустроенного населения путем введения минимальной заработной платы;
- расширение возможностей общественных учреждений, работающих по вопросам рынка труда и углубление социального диалога между всеми заинтересованными сторонами.

Министерство труда и социальных вопросов – главный государственный орган, ответственный за политику по трудоустройству в стране. С 1992 г., регуляторные функции были присвоены Государственной службе трудоустройства, которая разрабатывает и осуществляет программы по трудоустройству, а также собирает и анализирует информацию по рынку труда. Среднее количество

<sup>4</sup> см. таблицу, ниже.

зарегистрированных соискателей на каждое занятое рабочее место, по оценкам, составляет 264 чел., (от 64 до 679 в региональных офисах). Соответствующие показатели в большинстве развитых западных стран намного ниже.

Программы трудоустройства, осуществляемые государственной службой трудоустройства, проводятся по двум основным направлениям: пассивные программы (включающие льготы и временное денежное пособие для безработных) и активные программы (обучение, посреднические услуги по трудоустройству, общественные работы, специальные программы для лиц с ограниченными возможностями).

Несмотря на повышенное внимание к проблемам трудоустройства, выделяемые на них, общественные средства все еще незначительны. В процентном отношении к ВВП их объем (0,1%) почти не изменился с 1998 по 2010 г. По сравнению со средними показателями для стран ОЭСР и соответствующими показателями для новых стран-членов ЕС это очень мало.

#### **4. Каково отношение различных заинтересованных сторон (правительства, политических партий, гражданского общества) к упомянутым приоритетам?**

90 депутатов национального собрания избираются по пропорциональной системе (по партийным спискам), 41 - в одномандатных округах. На последних парламентских выборах, состоявшихся в 2007 г., Республиканская партия Армении (РПА) получила 33% голосов, партия “Прорывающаяся Армения” – 15%, Армянская революционная федерация Дашнакцутюн – 13%, партия “Страна Закона” – 7%, и партия “Наследие” – 6%. РПА и партия “Прорывающаяся Армения” объединилась в правящую коалицию, которая обеспечила им абсолютное большинство голосов в парламенте.

21 марта 2008 г. Республиканская партия Армении, партия “Прорывающаяся Армения”, партия “Страна Закона” и Армянская революционная федерация Дашнакцутюн подписали новое коалиционное соглашение. В апреле 2009 г. Армянская революционная федерация вышла из коалиции, ссылаясь на разногласия по внешнеполитическим вопросам. Основным толчком к этому послужило развитие событий вокруг взаимоотношений с Турцией.

Интеграция с ЕС является главным и безальтернативным приоритетом внешнеполитической программы всех политических партий, представленных в национальном собрании и для правительства РА.

Несмотря на проводимые реформы и меры, направленные на развитие бизнес-климата в Армении, рейтинг экономики РА неуклонно падает. Согласно отчетам ряда авторитетных международных организаций, экономика РА централизована и монополистична, бизнес-климат несправедливый, таможенная и налоговая администрация слаба, а судебная система пристрастна. В частности, по результатам исследования Всемирного экономического форума, проведенного в 141 стране, Армения занимает 136-ое место по уровню внутренней конкуренции, 133-ее место по доминирующему рынку и 138-ое – по эффективности антимонопольного законодательства.<sup>5</sup> (Таблица прилагается).

Цифры и данные по Армении свидетельствуют, что усилия правительства РА неэффективны. Результаты исследования показывают только верхушку айсберга. Под ней скрываются серьезные препятствия для создания конкурентной бизнес-среды, снижения уровня монополизации экономики, улучшения инвестиционной привлекательности страны и т.д.

Между тем, гражданское общество Армении недостаточно вовлечено в процессы формирования политики. Основная информация по текущим переговорам с ЕС и вопросам стратегического развития монополизирована правительством РА. В частности, до сих пор не опубликована структура ассоциативного соглашения, информация по переговорам об ассоциативном соглашении, равно как

<sup>5</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf), p#83

и по переговорам о СГВСТ. Обнародована лишь поверхностная информация по некоторым главам ассоциативного соглашения с ЕС. Правительство РА не предоставляет информацию по существующим арбитражным темам, таким, как, например, дискуссия с ВТО об акцизном сборе<sup>6</sup>.

**5. Каково влияние ЕПС и ВП (Восточного партнерства) на продвижение экономических реформ в вашей стране? Какие существуют примеры успеха или неуспеха? Каким передовым опытом может поделиться ваша страна с другими странами ВП (Восточного партнерства)?**

Избыток европейских кредитов и грантов с доминирующим российским капиталом вряд ли обеспечит ЕС стойкую позицию в армянской экономике. Армянские телекоммуникации, системы энергоснабжения, банки и газоснабжение контролируются Российскими компаниями. Таким образом, стратегия, нацеленная в первую очередь на экономику, не принесет ЕС сравнительного преимущества. Армяне видят роль ЕС, скорее, в содействии демократическому развитию и разрешению конфликтов.

В качестве примера положительного развития отношений, можно привести усиление институтов гражданского общества Армении: благодаря поддержке ЕС, гражданское общество становится более активным и организованным. Участие гражданского общества РА в различных платформах, встречах и дискуссиях ВП (Восточного партнерства) играет положительную роль для дальнейшего участия в процессе определения политики в РА.

Гражданское общество РА разрабатывает независимый отчет по осуществлению<sup>7</sup> ПД ЕПС в Армении, организует рабочие встречи, круглые столы и семинары по вопросам ЕС.

Еще один пример положительного развития – Консультативная группа ЕС.

Консультативная группа ЕС создана с целью содействия армянскому правительству в подготовке процесса переговоров, заключения и осуществления ассоциативного договора с ЕС, в том числе в устройстве глубокой и всесторонней зоны свободной торговли (ГВЗСТ). Группа предоставляет администрации президента Армении и другим государственным органам специализированные консультационные услуги по политике в области права, демократического, экономического и институционального развития. Другими, непрямыми бенефициариями являются различные учреждения РА, социальные партнеры и общественные организации. Консультативная группа ЕС обеспечивает армянским властям прямой доступ к передовому опыту реформ из стран ЕС. Это будет способствовать совершенствованию процесса разработки политического курса, включая консультационные процессы с гражданским обществом, формирование стратегии и ее последующее осуществление.

Еще один позитивный шаг – инициирование встречи гражданского общества с договаривающимися сторонами ассоциативного соглашения РА-ЕС, состоявшейся 24 мая. Это была первая встреча с представителями общественных организаций. Она предусматривала ознакомление с переговорным процессом и общей структурой ассоциативного соглашения, с последующей сессией вопросов и ответов. Хотя презентация не содержала достаточного количества существенной информации, это все таки был важный прецедент, который позволит гражданскому обществу проявить инициативу и предложить договаривающимся сторонам свои идеи и экспертные знания. Теперь дверь для рекомендаций со стороны гражданского общества открыта.

<sup>6</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds411\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds411_e.htm)

<sup>7</sup> [http://www.partnership.am/en/European\\_Neighborhood\\_Policy](http://www.partnership.am/en/European_Neighborhood_Policy)

Таблица 1  
ВВП РА

|                           | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| ВВП/млн AMD               | 3139354 | 3650050 | 3165538 | 3509625 |
| ВВП на душу населения/AMD | 973021  | 1128579 | 975753  | 1077961 |

Таблица 2  
Трудоустройство по секторам экономики

| Производство | 2007         |               |            | 2008         |               |            | 2009         |               |            | 2010         |               |            |
|--------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|------------|
|              | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. |
| Всего        | 2115         | 81064         | 633091,7   | 2076         | 79831         | 638596,9   | 2037         | 75223         | 576199,2   | 2075         | 79647         | 737030,6   |
| Малое        | 871          | 2462          | 8504,9     | 871          | 2367          | 10205,9    | 872          | 2462          | 10701,1    | 865          | 2466          | 11891,2    |
| Малое        | 967          | 14941         | 83396,1    | 1000         | 15297         | 96971,3    | 973          | 14746         | 86794,9    | 1000         | 15824         | 100629,5   |
| Среднее      | 100          | 6953          | 24223,9    | 93           | 6507          | 39842,3    | 91           | 6279          | 38467,6    | 93           | 6883          | 48131,2    |
| Крупное      | 177          | 56708         | 516966,8   | 112          | 55660         | 511577,4   | 101          | 51736         | 440235,6   | 117          | 54474         | 576378,7   |

Сельское хозяйство

| Сельское хозяйство | 2007         |               |            | 2008         |               |            | 2009         |               |            | 2010         |               |            |
|--------------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|------------|
|                    | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. | Кол. занятых | Кол. объектов | заятых ср. |
| Всего              | 83           | 2226          | 18668,6    | 79           | 2015          | 17399,4    | 91           | 2306          | 17771,5    | 89           | 2161          | 19983,7    |
| Малое              | 42           | 96            | 262,6      | 40           | 91            | 139,5      | 51           | 135           | 581,4      | 48           | 121           | 767,1      |
| Малое              | 32           | 605           | 1457,3     | 32           | 565           | 1988,3     | 31           | 510           | 1965       | 31           | 494           | 1654       |
| Среднее            | 3            | 231           | 2126,4     | 2            | 157           | 173,9      | 3            | 202           | 1088,3     | 2            | 143           | 1863,5     |
| Крупное            | 6            | 1294          | 14822,3    | 5            | 1202          | 15097,7    | 6            | 1459          | 14136,8    | 8            | 1403          | 15699,1    |

| Торговля и<br>Сервис | 2007          |             |                       | 2008          |             |                       | 2009          |             |                       | 2010          |             |                       |
|----------------------|---------------|-------------|-----------------------|---------------|-------------|-----------------------|---------------|-------------|-----------------------|---------------|-------------|-----------------------|
|                      | Кол. объектов | занятых ср. | Продукция/<br>млн AMD | Кол. объектов | занятых ср. | Продукция/<br>млн AMD | Кол. объектов | занятых ср. | Продукция/<br>млн AMD | Кол. объектов | занятых ср. | Продукция/<br>млн AMD |
| Кол. занятых         |               |             |                       |               |             |                       |               |             |                       |               |             |                       |
| Всего                | 9283          | 3581        | 475051,3              | 11119         | 42104       | 609957                | 13178         | 45230       | 642136,4              | 13033         | 37696       | 700458,9              |
| Малое                | 8177          | 15347       | 123778,7              | 9976          | 17396       | 149981,3              | 11963         | 19786       | 146186,9              | 11880         | 17251       | 146718                |
| Малое                | 838           | 7107        | 62811,4               | 826           | 7100        | 99689,3               | 876           | 7500        | 86303,2               | 823           | 5909        | 115670,7              |
| Среднее              | 168           | 3555        | 57207,7               | 199           | 4268        | 74749,3               | 203           | 4353        | 74334,1               | 179           | 2710        | 60720,5               |
| Крупное              | 100           | 9802        | 231253,5              | 118           | 13340       | 285537,1              | 136           | 13591       | 335312,2              | 151           | 11826       | 377349,7              |

|                    | 2007                                   |                 |                                 | 2008     |                 |                                 | 2009     |                 |                                 | 2010     |                 |                                 |
|--------------------|----------------------------------------|-----------------|---------------------------------|----------|-----------------|---------------------------------|----------|-----------------|---------------------------------|----------|-----------------|---------------------------------|
|                    | Кол. МСП (малых и средних предприятий) | Занятость в МСП | ВВП на душу населения в секторе | Кол. МСП | Занятость в МСП | ВВП на душу населения в секторе | Кол. МСП | Занятость в МСП | ВВП на душу населения в секторе | Кол. МСП | Занятость в МСП | ВВП на душу населения в секторе |
| <b>Всего</b>       | 1938                                   | 24356           | 4767,815                        | 1964     | 24171           | 6082,475                        | 1936     | 23487           | 5788,887                        | 1958     | 25173           | 6381,913                        |
| Производство       |                                        |                 |                                 |          |                 |                                 |          |                 |                                 |          |                 |                                 |
| Сельское хозяйство | 77                                     | 932             | 4126,931                        | 74       | 813             | 2831,119                        | 85       | 847             | 4291,263                        | 81       | 758             | 5652,507                        |
| Торговля и сервис  | 9183                                   | 26009           | 9373,594                        | 11001    | 28764           | 11278,68                        | 13042    | 31639           | 9697,658                        | 12882    | 25870           | 12489,73                        |

Лиана Джервалидзе

Эксперт по вопросам энергетики и региональных вопросов,  
Кавказская Международная школа

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА ГРУЗИИ. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА ПО РАЗВИТИЮ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА

### Введение

7 июня 2006 года Парламент Грузии принял резолюцию по Основным направлениям государственной энергетической политики Грузии,<sup>1</sup> которая излагает концепцию государственной энергетической политики, возможностей и путей ее внедрения. Резолюция парламента основана на Законе об электроэнергии и природном газе, принятом в 1997 году. Она учитывает опыт и практические результаты, накопленные различными заинтересованными сторонами, принимающими участие в реформировании энергетического сектора Грузии с момента независимости страны.

Резолюция парламента принимает во внимание опыт энергетической политики США и Европы как государств, которые, подобно Грузии, в сильной мере зависят от импорта энергоресурсов. Резолюция парламента послужила основой для реформ в энергетическом секторе Грузии в 2006-2009 годах, в течение которых, из страны с дефицитом электроэнергии, Грузия превратилась в страну-экспортера чистой электроэнергии в 2010 году. Однако, страна остается импортером природного газа и нефтепродуктов. Таким образом, к 2010 году были удовлетворены краткосрочные цели энергетической безопасности, оставив на будущее возможность проведения последующих мер, необходимых для достижения целей энергетической безопасности в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Средства, необходимые для осуществления этих реформ, после 2006 года обеспечивались государственным бюджетом, а также международными финансовыми организациями и агентствами по развитию стратегических партнеров. Очевидно, что без продуманной финансовой, технической и консультативной помощи банков и агентств по развитию, эти реформы не были бы реализованы. Так например, значительный вклад в усилия грузинского правительства по реформированию энергетического сектора страны внесли Агентство США по международному развитию, KWF (Агентство Международного Развития) Германии, японские и турецкие фонды.

<sup>1</sup> The Resolution of the Parliament of Georgia on “Main Directives of the State Policy in Georgian Power Sector” of 27 December 2005, [www.minenergy.gov.ge](http://www.minenergy.gov.ge)

## **Грузия - член инициативы Восточного партнерства**

Грузия является членом инициативы Восточного партнерства. Энергетика является неотъемлемой частью стратегии Восточного партнерства и предусматривает постепенное согласование странами-участницами своих правил и положений, регулирующих энергетические секторы с теми правилами, которые действуют на территории ЕС. Резолюция парламента во многом отражает достижения внутреннего энергетического сектора ЕС, которые представляются передовым опытом в развитии грузинской энергетики. В частности, основными задачами энергобезопасности Грузии в долгосрочной перспективе парламента признаны четыре столпа энергетической безопасности стратегии ЕС, а именно: максимальное использование внутренних источников энергии, диверсификация источников и маршрутов импорта, повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии.

Положения, сформулированные в постановлении парламента, должны осуществляться под руководством Министерства энергетики Грузии, как главного органа, определяющего политику в энергетическом секторе. В период между 2006-2009 годами Министерство энергетики осуществило ряд реформ, которые привели к превращению Грузии из страны-импортера электроэнергии в страну экспортера электричества. Однако, не все цели энергетической безопасности, сформулированные постановлением парламента, были осуществлены полностью или хотя бы частично, что должно быть восполнено дальнейшей работой по совершенствованию системы в ближайшие годы.

Ниже рассматривается вопрос о положении энергетического сектора Грузии с точки зрения процесса достижения вышеназванных целей.

### **Глава 1. Государственная политика Грузии по энергетике: цели и средства их достижения**

Во вводной части Резолюции парламента излагаются основные цели государственной политики Грузии по энергетическому сектору и определяются средства их достижения. Эти цели и средства разделены на несколько блоков.

**1.1. Цели:** удовлетворить коммунальный и промышленный спрос на электроэнергию путем максимального использования местных гидроэнергетических ресурсов выработки электроэнергии, и вместе с тем, обеспечить переход от импорта электроэнергии к производству электроэнергии из импортного природного газа. Указаны следующие приоритеты:

- Полная техническая модернизация старых возможностей производства энергии и инфраструктуры (электростанции и линии электропередач), и строительство новых, современных предприятий и инфраструктур.
- Разработка альтернативных источников энергии (энергии ветра, солнечной и геотермальной энергии) в соответствии с материальным обеспечением этих ресурсов в Грузии.
- Более эффективное использование энергетических ресурсов промышленностью и населением.
- Диверсификация источников подачи электричества и газа.
- Включение энергетического сектора страны в региональную инфраструктуру - его участие в операциях экспорта и импорта в региональном масштабе.
- Развитие энергетического коридора Восток-Запад, связывающего Европу с Азией, не исключая при этом канал связи Север-Юг.

## 1.2. Средства Достижения

Для привлечения инвестиций в этот сектор планируется предпринять следующие шаги и меры:

- Упрощение лицензирования и других бюрократических процедур, создание бизнес-среды, благоприятной для местных и иностранных компаний, которые заинтересованы в инвестировании в этот сектор;
- Постепенная либерализация и дерегулирование рынка электроэнергии, тем самым стимуляция заключения прямых договоров между оптовыми производителями электроэнергии и оптовыми покупателями;
- Внедрение рыночных правил для создания системы прав и обязанностей различных субъектов в секторе;
- Документ подтверждает, что достижение основных целей государственной политики в области энергетики Грузии требует создания надежной правовой основы с внесением изменений в существующее законодательство, а также принятие новых законодательных актов.

Тщательный анализ документа дает основание предположить, что его авторы намеревались привести в соответствие передовой опыт сильно регулируемого энергетического рынка ЕС и либеральный, почти полностью дерегулированный энергетический рынок США. Хотя документ парламента на бумаге кажется безукоризненным, на практике такие его положения, как например, развитие возобновляемых источников и энергоэффективности, требуют принятия соответствующих законодательных актов и норм, а также их внедрения. Это особенно справедливо, когда дело касается мелких производителей возобновляемой энергии и их доступа к сети. Однако, такие правовые акты еще не приняты. Чтобы заполнить пробел, созданный отсутствием обязательного законодательства, а также с целью способствовать взаимодействию между различными участниками и вступлению мелких производителей на рынок, было принято решение разработать и внедрить правила рынка электроэнергии и природного газа <sup>2</sup>.

Министерство энергетики контролирует выполнение этих правил на практике. В рамках этого проекта не было возможности провести исследование действенности данных правил для потребностей малых заинтересованных сторон или новых игроков на рынке (таких, как мелкие гидро-производители), или способности этих правил заменить строгое регулирование, основанное на юридически обязательных актах.

### **Электрический сектор Грузии - максимальное использование внутренних ресурсов**

Принципы резолюции парламента отражены в нынешней энергетической стратегии Грузии, как рекомендация максимального использования внутренних источников электроэнергии. Грузия богата различными источниками энергии, включая гидро-энергию, солнечную, ветровую, геотермальную и энергию древесины. Грузия имеет гидро- потенциал в 20 ТВтч. Однако, используется только 18% этого потенциала. В настоящее время зеленая гидро-электроэнергия занимает около 80% в энергетическом балансе, а остальные, максимум 20%, приходится на производство электроэнергии на базе импортного газа. Эти данные могут меняться в зависимости от погодных условий в летнем или зимнем сезоне. В настоящее время предпочтение отдается развитию гидроэнергетических ресурсов, особенно строительству крупных ГЭС.

Резолюция парламента рассматривает создание коммерчески выгодной экономической модели в качестве основного инструмента развития отдельных предприятий энергетики, а также сектора в целом. Одним из важных шагов по направлению к этой модели является освобождение от долгов предприятий энергетики - как производства, так и подачи электроэнергии и их дальнейшая приватизация. Согласно документу, по общему мнению, приватизация позволит привлечь инвестиции в этот важный сектор экономики, без развития которого другие секторы экономики не имели бы никаких шансов на перезапуск.

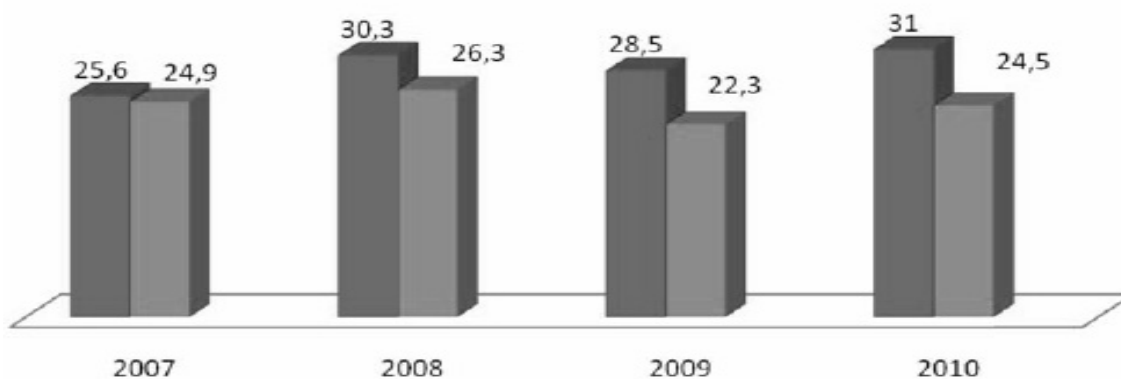
Политика по отношению к старым системам производства, подачи и распределения электро-

<sup>2</sup> [www.minenergy.gov.ge](http://www.minenergy.gov.ge)

энергии: почти все крупные и средние ГЭС, распределительные компании и линии электропередач были освобождены от долгов до приватизации. До сих пор еще несколько ГЭС являются государственной собственностью, среди них Ингури ГЭС, крупнейшая станция во всем Кавказском регионе. Политической целью является создание либерального и полностью дерегулируемого энергетического рынка.

В результате приватизации в секторе энергетики были созданы три дистрибьюторские компании. Все трое владеют в то же время несколькими системами генерирования электроэнергии и линиями электропередач, которые расположены в зоне их действия. Линии передач, расположенные в районах действий этих компаний, рассматриваются как внутренние линии электропередач, что практически ограничивает доступ третьих сторон, который зависит от решения владельца. Соответственно, несмотря на все усилия правительства, направленные на стимулирование создания либерального рынка, рынок остается в недостаточной степени открытым (см. график 1).

График 1: Предполагаемая и фактическая открытость рынка электроэнергии



Источник : Грузинская Национальная Комиссия по Урегулированию Энергетики (GNERC)

Процесс приватизации генерирующих и распределительных энергетических активов был завершен в 2009 году приватизацией регионального распределения в Кахети. В результате только передача и Ингури ГЭС являются все еще государственной собственностью.

Дистрибьюторскими компаниями являются:

Теласи - Тбилисская дистрибуционная компания - владеет единицами газовой генерации в Гардабани, спроектированными ГЭС на Куре и Храми 1 и 2, двумя строящимися гидроэлектростанциями и линиями передач средней и малой мощности в пределах своей деятельности.

Энерго-про – дистрибуция в регионах – владеет шестью ГЭС-ами с общей мощностью 350 MW и дистрибуционными линиями мощностью в 220 Kw и ниже.

Дистрибуционная компания Кахети – региональная дистрибуция и несколько средних ГЭС.

Судя по отчетам эти компании работают на прибыль.

**Политика “Новые Большие ГЭС”<sup>3</sup>** - Грузинское правительство твердо решило максимально использовать гидро-потенциал страны. В настоящее время 56 ГЭС (каждая мощностью до 100 MW) были предложены потенциальным инвесторам. Информация по каждой ГЭС включает в себя предварительное технико-экономическое описание, исследование гидрологических данных, топографические карты и финансовые данные.

Строительство шести ГЭС начато в 2009-2010 годах, планируется запуск восьми новых ГЭС в 2011 году с необходимой инвестицией в \$ 2,5 трлн. (долларов США). Проекты Greenfield основанные на принципе строительство-владение-эксплуатация, были полностью дерегулированы: в этих

<sup>3</sup> George Kavelashvili, Deputy Minister of Energy of Georgia, Presentation on “Hydro Potential and Investment Opportunities in Georgia”, GOGIE, Annual Oil and Gas Conference, Tbilisi, Georgia 2011

проектах отсутствуют фиксированные тарифы, инвестор свободен в определении тарифов и выборе рынка, проекты освобождены от особой платы за технологическое присоединение, свободный доступ третьих сторон, отменена лицензия на экспорт, гарантированы правительственные закупки в течение трех зимних месяцев, приоритетный доступ к линии передач электроэнергии в Турцию (долгосрочный контракт с TSO). Эти условия очень выгодны для потенциальных инвесторов, особенно для тех из них, кто нацелен на перспективный рынок Турции с 7%-ым ростом в год. Рост соседнего турецкого энергетического рынка в сочетании с инвестиционной политикой Грузии стимулирует приток инвестиций к большим гидро-строительствам в Грузии. Кроме того, Грузинское правительство надеется получать прибыль от развития крупных ГЭС за счет продажи квот на выбросы углерода.

Политика Грузии в энергетическом секторе оказалась успешной. С 2006 года грузинский энергетический сектор стабилизировался, а к 2009 году из энерго-импортера страна превратилась в экспортера электроэнергии. Как уже было сказано выше, Грузия планирует еще более увеличить экспорт с ориентацией на быстро растущий турецкий рынок, который, по предположениям экспертов, станет импортером электроэнергии к 2013 году.

### **Политика Грузии по диверсификации источников и маршрутов импорта**

Несмотря на большое гидро-производство и еще больший потенциал, Грузия является импортером энергии. Грузия импортирует нефтепродукты и весь природный газ, потребляемый в стране. В 2010 году в Грузии было потреблено около 1,4 млрд. кубометров природного газа, ввезенного из двух источников: из Азербайджана, откуда газ поставляются двумя компаниями - Азербайджанской государственной нефтяной компанией SOCAR и Трубопроводным Консорциумом Южного Кавказа из России в качестве платы за транзит русского газа в Армению через Северо-южный газопровод<sup>4</sup>. Поскольку все эти источники надежны, можно считать, что в настоящее время безопасность краткосрочного и среднесрочного газоснабжения Грузии хорошо обеспечена.

### **Импорт нефтепродуктов**

Большую часть ежегодно потребляемых нефтепродуктов Грузия импортирует из Азербайджана, откуда нефтепродукты поставляются Азербайджанской государственной нефтяной компанией SOCAR, контролирующей около 60% рынка. Остальная часть обеспечена разными компаниям, среди которых самыми крупными являются Visol и Rompetrol, импортеры из стран Восточной Европы<sup>5</sup>. Таким образом, можно считать, что в настоящее время источники и маршруты поставок нефтепродуктов также диверсифицированы и безопасны.

### **Развитие возобновляемых внутренних источников энергии**

Грузия богата различными возобновляемыми источниками энергии, включая малые ГЭС, ветровые источники (на суше и на море), солнечные, геотермальные и древесину<sup>6</sup>. Среди них в настоящее время в небольшом объеме разрабатываются лишь гидро и геотермальные источники, однако, на начальном уровне. Несмотря на то, что Резолюция Парламента от 2005 года наметила развитие внутренних возобновляемых источников энергии в качестве основной стратегической цели, не было принято ни одного правового документа для содействия ее реализации на практике. Противоречие заключено в тексте самой резолюции, которая объявляет развитие внутренних возобновляемых источников одной из основных задач в сфере энергетической безопасности, и в то же время предполагает ее осуществление по либерально-дерегулированной коммерческой модели.

<sup>4</sup> [www.minenergy.gov.ge](http://www.minenergy.gov.ge)

<sup>5</sup> [www.oilproductsimporters.ge](http://www.oilproductsimporters.ge)

<sup>6</sup> World Experience for Georgia, "Renewable Energy and Energy Efficiency Potential for Georgia," February 2008, [www.weg.ge](http://www.weg.ge)

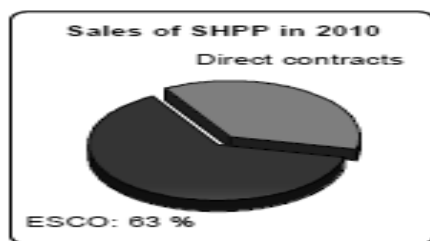
Опыт ЕС в области возобновляемых источников энергии показывает, что строгое регулирование и субсидирование имеют решающее значение для их развития. Очевидно, что в свободных, либеральных и дерегулированных рыночных условиях, возобновляемые источники никогда не были бы разработаны в ЕС, поскольку они сравнительно дорогие по сравнению с крупными ГЭС и ископаемым углеводородами.

Не совсем ясно, как авторы Парламентской резолюции представляли развитие дорогих возобновляемых источников энергии при свободной, либеральной и дерегулированной модели энергетического рынка. Эти противоречия между целями энергетической безопасности (развитие возобновляемых источников) и средствами достижения этих целей стали еще более очевидными на практике, в развитии малой гидроэнергетики в Грузии.

Малые ГЭС с мощностью до 13 MW были дерегулированы в Грузии с 2007 года. Это означает, что производители должны самостоятельно находить рынок, вести переговоры об объемах, ценах и доступах третьих сторон к рынку. Кроме того, они должны вести переговоры с местными дистрибьюторами о доступе третьих сторон на основе правил энергетического рынка, как единственной основы регулирования для их вступления на данный рынок.

Эта модель не сработала, и в схему была введена Система коммерческого оператора (ЭСКО). В 2010 году, согласно данным Фонда развития малых ГЭС (при поддержке KWF), установленная общая мощность МГЭС была 90 MW/ со средней мощностью 3 MW/МВт. В том же 2010 году в общем объеме потребления электроэнергии доля малых ГЭС составляла лишь 3%, отсюда 63% было коммерциализовано Системой коммерческого оператора, остальная же часть была продана по правилам прямых контрактов<sup>7</sup> (см. график 2). Это показывает, что дерегулирование не способствует развитию малых ГЭС, поскольку Коммерческий Оператор Системы (ЭСКО) был вовлечен в продажу мощности малых ГЭС.

График: Продажа МГЭС в 2010 году

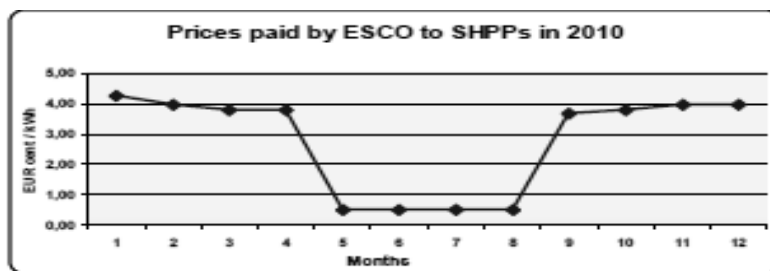


Источник: Фонд возобновляемой энергии (KWF)

Однако роль Коммерческого Оператора Системы (ЭСКО) в разработке МГЭС является спорной. Несмотря на то, что ЭСКО помогает МГЭС в коммерциализации возможностей, она не предлагает им гарантированные и высокие цены на электроэнергию, так как предложенная цена меняется в зависимости от сезона. Например, в 2010 году зимой ЭСКО приобрела продукцию МГЭС за 4,50 евро-цента за кВт/ч, а летом, при избытке электроэнергии на рынке, ЭСКО купила продукцию МГЭС за 0,5 евроцента за кВт/ч (см. график 3). Таким образом, в отличие от европейского рынка, малые ГЭС в Грузии не имеют гарантированные контракты на покупку по стабильно высоким ценам.

<sup>7</sup> Michael Anders, Presentation on "The Renewable Energy Fund, A Successful Approach to Finance Small HPPs", GIOGIE, 29 March 2011, Tbilisi, Georgia.

График 3: Цены Коммерческого Оператора Системы (ESCO) при закупках продукции МГЭС в 2010 году



Источник: Фонд возобновляемой энергии (KWF)

В результате осуществления успешных реформ, Грузия стала самодостаточной в производстве электроэнергии с небольшим импортом в течение трех зимних месяцев и значительным потенциалом экспорта в другое время года. Эта ситуация создает неблагоприятную обстановку для развития в стране более дорогих возобновляемых энергоисточников, таких, как ветра – на суше и на море, солнечной, геотермальной и отходов. Их разработка выглядит еще более проблематичной в будущем на фоне текущей энергетической политики, которая отдает приоритет развитию экспортных рынков, ориентированных на крупные ГЭС.

Если текущая политика (рыночная модель) будет устойчивой, развитие возобновляемых источников энергии (ветровая, солнечная, геотермальная, МГЭС/SHHs) будет полностью зависеть либо от резкого увеличения спроса на внутреннем рынке, либо от необходимости удовлетворения быстрорастущих нужд экспорта.

### Политика энергоэффективности и энергосбережения

В соответствии с нынешними приоритетами энергетической политики ЕС, Резолюция парламента определяет более эффективное использование энергетических ресурсов и энергосбережения, как основную цель политики энергетической безопасности. Основной целью политики энергоэффективности является снижение энергопотребления и потерь энергии в промышленности и домашнем хозяйстве, внедрение ко-генерационных систем и использование возобновляемых источников энергии.

Как уже упоминалось выше, энергоэффективность и энергосбережение является одним из четырех основных направлений энергетической политики ЕС, которая реализуется путем введения менее энергоемких технологий и принятием мер в области энергосбережения. Развитые страны Западной Европы, которые, как и Грузия, являются чистыми импортерами энергии, придерживаются строгой политики энергоэффективности и энергосбережения после нефтяного кризиса 1973 года. Такая политика принесла большую пользу европейской экономике, так как в этих странах ВВП/ GDP's увеличился в три раза с 1973 года, в то время как потребление энергии увеличилось лишь на треть.

Грузия, как часть политики соседства ЕС, должна шаг за шагом согласовать свою энергетическую политику с политикой стран-членов ЕС. Таким образом, Грузия, являясь импортером энергоресурсов и частью инициативы политики соседства ЕС, имеет как внешние, так и внутренние стимулы к принятию адекватных законодательных актов с целью осуществления политики энергоэффективности и энергосбережения. Однако, как и в случае развития области возобновляемых источников энергии, не существует законов, принятых в области энергоэффективности и сбережения. При отсутствии последовательной политики в этой области, международные доноры и агентства по развитию применяют свои усилия, направленные на внедрение энергоэффективности и мер по экономии на отдельных базах предприятий и в домашних хозяйствах.

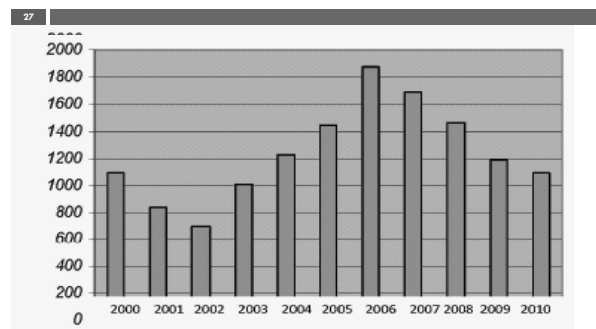
Профиль энергопотребления Грузии: доля энергетики в ВВП Грузии в три раза больше, чем в развитых странах Европы. Это означает, что энергетические затраты на единицу продукции,

произведенной в Грузии, в три раза выше, чем в развитых странах<sup>8</sup>. Нынешняя структура цен на международном энергетическом рынке еще более усугубляет этот показатель, так как Грузия является импортером природного газа и продуктов нефти.

В результате высоких цен на энергоносители на международном рынке, расходы грузинских предприятий значительно возрастают, ставя их в очень неконкурентное положение на внутреннем рынке по сравнению с импортной продукцией, а также с возможным экспортом в соседние страны, с использованием субсидированных цен на энергии (Азербайджан, Армения, Россия).

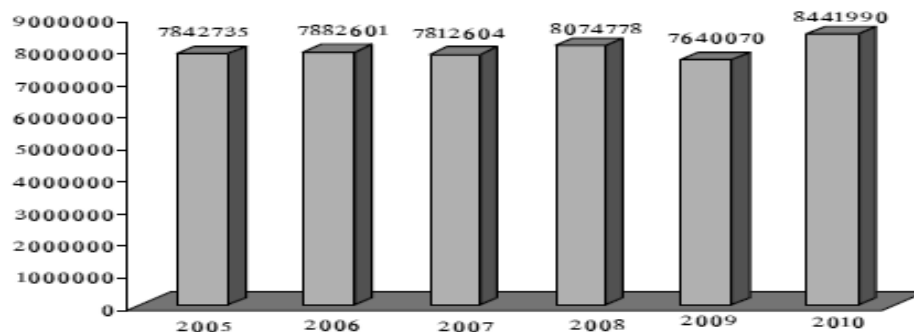
Частные компании, которые стали владельцами энергетических предприятий в Грузии проделали большую работу, чтобы сделать свой бизнес прибыльным: они создали индивидуальные отдельные системы учета, устранили технические и коммерческие потери, довели сбор платежей во всем секторе почти до 90%-ного уровня. Эти меры в сочетании с относительно высокими ценами на электроэнергию и природный газ привели к значительному снижению потребления природного газа (см. график 4) и стабилизации потребления энергии на внутреннем рынке (см. график 5).

График 4: Динамика потребления природного газа



Источник Грузинская Национальная Комиссия по Урегулированию Энергетики (GNERC)

График 5: Динамика потребления электричества



Источник: Грузинская Национальная Комиссия по Урегулированию Энергетики (GNERC)

В настоящее время, международными фондами финансируются два действующих проекта,

<sup>8</sup> World Experience for Georgia, Study on “Renewable Energy and Energy Efficiency Potential for Georgia,” www.weg.ge February 2008,

которые направлены на привлечение внимания правительства к проблеме энергоэффективности. Один из них - Центр энергоэффективности который функционирует с 1998 года. Он был создан как часть проекта ТАСИС при финансовой поддержке ЕС. Центр предлагает рекомендации и не имеет реального влияния на энергетическую политику.

Второй проект - Winrock International (субконтрактор USAID), который активно сотрудничает с Министерством энергетики Грузии с конца 2007 года в области разработки путей и средств для содействия по использованию возобновляемых источников в сельских районах Грузии. Совместно с грузинской неправительственной организацией Мировой Опыт для Грузии, Winrock International изучил текущее состояние энергоэффективности в Грузии. В 2007-2008 годах они разработали проект закона по энергоэффективности для Грузии, который должен был быть представлен в Парламент осенью 2008 года. Однако, вследствие Русско-Грузинского конфликта в августе 2008 года и последующего экономического кризиса в Грузии, пришлось отложить эти планы до определенного времени. В настоящее время USAID финансирует проект Применения новых технологий и Инициативы эффективного освещения, который способствует использованию более эффективного освещения в зданиях.

В конце 2007 года Европейский банк реконструкции и развития, независимо от направлений государственной политики, открыл кредитную линию в 35 млн USD в банке ТБС. Переход грузинских промышленных предприятий, включая пекарни, пивоваренные заводы, розливочные компании, на энергоэффективные технологии финансируется этой кредитной линией. Кредиты стали доступны для строительных компаний и домовладельцев на строительство и отделку зданий и квартир в соответствии с новыми стандартами, призванными сократить расходы владельцев на отопление и охлаждение с помощью теплоизоляции окон, стен, полов и потолков.

Кроме того, с целью оборудования квартир энергоэффективными технологиями, в Микрофинансовом банке была запущена новая микро-кредитная линия. Ко-финансистом этой кредитной линии является компания ВР, которая покрывает 15% кредита, предоставляемого каждому потребителю.

Тот факт, что EBRD (ЕБРР) и ВР были вовлечены в процесс содействия повышению энергоэффективности и энергосбережения в Грузии, указывает, насколько значительны эти вопросы для снижения зависимости от импорта энергии и в достижении целей энергетической безопасности в среднесрочные и долгосрочные сроки. Параллельно с кредитными линиями ВР финансирует проект Energy Bus, предназначенный для повышения осведомленности общественности (в столице и в регионах) о преимуществах, которые принесет энергоэффективность и энергосбережение общинам, отдельным домашним хозяйствам и, наконец, государственному бюджету.

Поскольку Грузия является импортером газа и четвертая часть электроэнергии вырабатывается на основе импортированного газа, решающее значение имеет строительство добавочных генерационных систем. Благодаря ко-генерационным системам тепло сохраняется как побочный продукт выработки электроэнергии на основе природного газа. В этом случае, тепло, выделяемое при сжигании газа, используется во время вторичного производства электроэнергии для обогрева соседних зданий. Такая ко-генерационная система была построена в Гардабани Руставским химическим заводом Азот, во-первых, с целью производства электроэнергии для собственных нужд компании, а во-вторых, для подачи побочного продукта тепла в другие места, вероятнее всего, в близлежащие здания. Тем не менее, химический завод Азот ограниченно использует собственную ко-генерационную систему, поскольку предпочитает использовать более дешевую гидроэлектроэнергию.

Как уже упоминалось, документ парламента признает необходимость создания соответствующей правовой и институциональной базы для реализации политики энергоэффективности. Тем не менее, с 2005 года, когда документ был принят, правительство не приняло ни единого правового акта в этой области

Кроме того, политика энергоэффективности вообще не упоминается на веб-сайте Министерства энергетики среди его основных направлений и деятельности (миссия Министерства). Можно сделать

вывод, что несмотря на то, что резолюция парламента признает энергоэффективность приоритетом, соответствующие органы не только не разработали подробный план с изложением методов реализации политики энергоэффективности, но, как видно, на данном этапе, не считают настоятельной необходимостью осуществление этой политики.

**Выводы:**

- Краткосрочные и среднесрочные цели энергетической безопасности в областях электроэнергетики, газа и нефтепродуктов были достигнуты;
- Задачи энергетической безопасности, представленные в Резолюции парламента, находятся в противоречии со средствами достижения этих целей, определенными тем же документом;
- Либерализация и дерегулирование энергетического рынка на основе коммерческой модели развития не способствуют развитию обильных возобновляемых источников энергии в Грузии;
- В условиях отсутствия адекватного законодательства, относительно высокие тарифы на электроэнергию и природный газ являются единственным стимулом для перехода на более эффективное использование энергии для домашних хозяйств и предприятий.

Рекомендации: быстрое развитие промышленности и транзита, ожидаемое улучшение жизненных стандартов в обществе и возросший потенциал энергетического экспорта в ближайшие годы приведет к более высокому уровню спроса и потребления, как электроэнергии, так и газа. В этом случае должны быть приняты некоторые меры для удовлетворения возросшего спроса:

- Парламент должен принять закон для содействия развитию возобновляемых источников энергии в соответствии с их потенциалом и доступностью;
- Парламент должен принять закон о стандартах, требующих высокую энергетическую эффективность и энергосбережения.
- Для достижения этих целей, энергетическая система Грузии должна перейти от либеральной и дерегулированной системы к более регулируемой системе;
- Для достижения этой цели следует увеличить полномочия и гибкость Независимой комиссии по регулированию энергетики как в области регулирования, так и в надзоре;
- Неправительственные организации (способствующие внесению Грузией вклада в инициативу Восточного партнерства) должны быть более активными в исследовании развития в энергетическом секторе и обеспечении адекватных отчетов.

Сабит Багиров, Ph.D.

Фонд Содействия Развитию Предпринимательства и Рыночной Экономики

## АЗЕРБАЙДЖАН-ЕВРОПА: СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ

Сотрудничество Азербайджана и Европы в энергетической области началось, как известно, с участия ряда европейских нефтегазовых компаний в разработке углеводородных месторождений на Каспийском шельфе. В числе компаний, подписавших с азербайджанским правительством контракт на разработку каспийских месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли 20 сентября 1994 года были британская BP и норвежская Statoil. В последующем, были подписаны контракты на разработку и других месторождений, участниками которых стали Egiр, Total, Elf, Deminex, Repsol, Petrofina, Mopstief и другие известные нефтяные компании Европы. На уровне субподрядчиков к участию в подписанных контрактах привлечены были более сотни крупных и средних европейских сервисных компаний и компаний по производству оборудования.

Участниками разработки нефтегазовых месторождений Азербайджана были не только компании, но и ряд европейских банков, кредитовавших (в дополнение собственных финансовых ресурсов компаний) те или иные проекты в данной области.

Сотрудничество в энергетической области включало и другие сферы. Здесь прежде всего следует отметить европейский проект Иногейт, участником которого, наряду с другими странами Черноморского и Каспийского бассейнов (Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина, Казахстан, Кыргызстан Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), является и Азербайджан. Проект, первоначально нацеленный на обеспечение транспортировки углеводородных ресурсов, в настоящее время преследует следующие цели<sup>1</sup>:

- **слияние** рынков энергии на основе принципов ЕС и его внутреннего энергорынка с учетом особенностей стран-участниц;
- **укрепление** энергобезопасности путем решения проблем экспорта и импорта энергии, диверсификации поставок, маршрутов транзита, а также спроса на энергию;
- **поддержка** устойчивого развития энергетики, в том числе повышения энергоэффективности, развития возобновляемых видов энергии и управления спросом;
- **привлечение** инвестиций в энергетические проекты, представляющие общий и региональный интерес.

Новый этап в развитии энергетического сотрудничества между Азербайджаном и ЕС начался

<sup>1</sup> [http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=293&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=293&id_type=10)

с подписания Плана Действия<sup>2</sup> в рамках Политики Соседства<sup>3</sup> в 2006 году. Азербайджан, став участником этой программы Европейской Комиссии, взял на себя ряд обязательств по дальнейшему сближению с ЕС. В числе этих обязательств были и обязательства в энергетической области. Так, 8-ая приоритетная область Плана Действия (ПД) предусматривает: усиление двустороннего сотрудничества в энергетической области между ЕС и Азербайджаном и регионального энергетического и транспортного сотрудничества. В частности, здесь предусмотрены следующие направления:

1. Реализация Меморандума о Взаимопонимании, посвященного созданию Стратегического Сотрудничества в энергетической области между ЕС и Азербайджанской Республикой;
2. Реализация и постоянное обновление Государственной Программы Развития Топливно-Энергетического Комплекса (2005-2015 годы), обеспечение все большего ее согласования с целями энергетической политики ЕС ;
3. Продолжение сотрудничества в области энергетических вопросов в регионе Каспийского и Черного морей, с учетом INOGATE и договоренностей, достигнутых на бакинской конференции министров стран ЕС и Каспийско-Черноморского бассейна;
4. Поддержка развития сотрудничества в соответствии с документами, принятыми на бакинской конференции министров транспорта стран ЕС и Каспийско-Черноморского бассейна от ноября 2004 года

Меморандум о Взаимопонимании<sup>4</sup> подчеркивает особые отношения между Азербайджаном и ЕС в сфере энергетики. Многие его положения в той или иной степени отражены в ПД. Согласно Меморандуму стороны решили сотрудничать в следующих 4-х сферах:

- разработка стратегии и программы постепенной гармонизации азербайджанского законодательства с законодательством ЕС в энергетической области с целью сближения рынков электричества и газа;
- повышение безопасности энергопоставок и транзитных систем из Азербайджана и Каспийского бассейна в ЕС;
- развитие всеобъемлющей политики управления энергетической потребностью в Азербайджане, включающей конкретные меры энергосбережения, а также меры по борьбе с изменением климата, использование соответствующих механизмов Киотского протокола. В этом контексте развитие использования возобновляемых источников энергии должно быть приоритетным направлением;
- техническая кооперация и обмен опытом.

Работы в области гармонизации энергетического законодательства Азербайджана с европейским законодательством начаты при технической помощи ЕС в рамках Договора о Партнерстве и Сотрудничестве<sup>5</sup> и Плана Деятельности по программе Политики Соседства. Однако, четко обозначенного графика выполнения работ пока нет.

С целью плавного перехода от существующей структуры рынка к открытому рынку Азербайджан обязался, в соответствии с Меморандумом, постепенно решить следующие вопросы:

- а) реформировать тарифы на электричество и газ;
- б) ослабить возможные последствия ценовой реформы на уязвимую часть населения;
- в) уменьшить потери в сетях и другие потери;
- г) повысить эффективность использования энергетических ресурсов с целью снижения потребности в них;
- д) повысить собираемость оплат за использованные электричество и газ;
- е) диверсифицировать и повысить надежность обеспечения путем использования возобновляемых энергетических ресурсов и, также, за счет системы свободного рынка;

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp\\_azerbaijan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_azerbaijan_en.htm)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/energy/international/international\\_cooperation/doc/mou\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/international_cooperation/doc/mou_azerbaijan_en.pdf)

<sup>5</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0917\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0917(01):EN:NOT)

ж) оптимизировать структуру генерации электрической энергии с целью повышения эффективности, охраны окружающей среды, надежности и безопасности.

Уже через два месяца после подписания Меморандума, в начале января 2007 года правительство Азербайджана начало масштабную реформу тарифов. Для всех групп потребителей был установлен единый розничный тариф: 6 гяпик<sup>6</sup> за 1 квт/час (включая НДС)<sup>7</sup>. Это составляет примерно 7.5 центов. По сравнению со среднеевропейскими ценами электричества для населения это значительно ниже.

Оптовые цены производителей электроэнергии были установлены на следующем уровне<sup>8</sup>:

- АОО “AZERENERJİ” – 4.1 гяпик за 1 квт/час (включая НДС);
- малые частные гидроэлектростанции – 2.5 гяпик за 1 квт/час (включая НДС);
- ветряные электростанции – 4.5 гяпик за 1 квт/час (включая НДС).

Эти тарифы вступили в силу с 8 января 2007 года соответствующим решением Тарифного Совета. Таким образом, тарифы на электричество остаются постоянными в течение последних 4 лет.

Розничный тариф на газ, в настоящее время, для населения равен 100 AZN за 1000 куб.метров<sup>9</sup>. Для всех других групп потребителей (включая физические лица, являющиеся владельцами отопительных установок) тариф на газ также равен 100 AZN за 1000 куб.метров. Эти тарифы вступили в силу с 6 января 2007 года соответствующим решением Тарифного Совета.

Потери в сетях электричества и газа остаются довольно высокими. По данным Государственного Комитета по Статистике потери электроэнергии в 2009 году составили 4.1 млрд.квт/час<sup>10</sup>. Это составляет примерно 22% от произведенного в том же году объема электрической энергии. Причем, по сравнению с 2007 годом потери электричества в 2009 году выросли на 19%.

Потери газа в сетях распределения в 2009 году составили 1.188 млрд.куб.м.<sup>11</sup> или 7.3% от объема добытого в том же году природного газа – 16.325 млрд.куб.м. (товарный газ). Потери природного газа, также выросли в 2009 году по сравнению с 2007 годом

В период 2007-2009 годов наблюдалось снижение потребления энергетических ресурсов, что скорее объясняется резким повышением тарифов в начале 2007 года, нежели повышением эффективности использования энергоресурсов.

Использование возобновляемых источников энергии в период после подписания Меморандума, согласно энергетического баланса страны, пока весьма незначительно<sup>12</sup>.

О свободном рынке энергетических ресурсов в Азербайджане пока сложно говорить, поскольку монопольным поставщиком сырой нефти, природного газа и электроэнергии являются государственные компании SOCAR<sup>13</sup> и AZERENERJİ<sup>14</sup>. Только небольшое количество электроэнергии вырабатывается на малых частных гидроэлектростанциях. Кроме того, существующая система государственного регулирования цен на энергоресурсы, вряд ли, является привлекательной для иностранного инвестора. Тарифный Совет<sup>15</sup>, являющийся центральным звеном этой системы не является независимым регулятором. Тарифный Совет создан указом Президента страны в декабре 2005 года<sup>16</sup>. Членами Тарифного Совета являются заместители министров и председателей ряда

<sup>6</sup> Гяпик – 0.01 AZN. AZN – азербайджанский манат – национальная денежная единица.

<sup>7</sup> <http://tariffcouncil.gov.az/?/az/content/70/>

<sup>8</sup> <http://tariffcouncil.gov.az/?/az/content/70/>

<sup>9</sup> <http://tariffcouncil.gov.az/?/az/content/66/>

<sup>10</sup> [http://www.azstat.org/statinfo/balance\\_fuel/en/001.shtml](http://www.azstat.org/statinfo/balance_fuel/en/001.shtml)

<sup>11</sup> Там же

<sup>12</sup> [http://www.azstat.org/statinfo/balance\\_fuel/en/001.shtml](http://www.azstat.org/statinfo/balance_fuel/en/001.shtml)

<sup>13</sup> <http://www.socar.az/>

<sup>14</sup> <http://azerenerji.com/index.php?section=1>

<sup>15</sup> <http://tariffcouncil.gov.az/?/en/content/44/>

<sup>16</sup> <http://tariffcouncil.gov.az/?/az/content/45/>

государственных комитетов. Представителей частного сектора и гражданских объединений в составе Тарифного Совета нет. Председателем Тарифного Совета традиционно назначается Министр Экономического Развития<sup>17</sup>.

Основными задачами Тарифного Совета являются:

- регулирование цен, относящихся к компетенции государства;
- совершенствование правовой базы в области регулирования цен;
- контроль за исполнением тарифной и ценовой политики. Подготовка предложений о наложении штрафов и санкций в случае нарушения государственной ценовой политики;
- разработка предложений о снижении затрат, значимо влияющих на цены;
- комментирование изменений в тарифах и ценах;
- подготовка предложений для соответствующих органов об изменениях и дополнениях в список товаров (услуг и работ) монополий, цены на которые относятся к числу регулируемых государством;
- подготовка предложений о льготах, лимитах и нормах для отдельных групп потребителей, предприятий, организаций и инвесторов;
- информирование СМИ об изменениях в тарифах и ценах, целях и задачах государственного регулирования.

Согласно Меморандуму, Азербайджан обязался усилить роль институтов с целью создания открытого рынка. В частности, в согласованные сторонами Меморандума сроки, энергетический регулятор независимый от интересов электроэнергетической и газовой индустрии, как минимум, должен быть наделен ответственностью, указанной в Директивах по Электричеству и Газу<sup>18</sup>. Кроме того, в согласованные сторонами Меморандума сроки, операторы электрических и газовых трансмиссионных систем должны отвечать критериям в соответствующих статьях в Директивах по Электричеству и Газу<sup>19</sup>, с учетом того, что они должны быть свободны от любой другой деятельности, не относящейся к трансмиссии.

К сожалению, ситуация в Азербайджане пока остается неизменной: 1) Тарифный Совет не является независимым регулятором; 2) SOCAR и AZERENERJI совмещают функции как производителя, соответственно газа и электричества, так и трансмиттера.

В Меморандуме об энергетическом сотрудничестве Азербайджан обязался также, в ходе реализации Плана Деятельности по программе Политики Соседства, осуществить необходимые структурные реформы в энергетическом секторе, предусмотренные в Государственной Программе Развития ТЭК (2005-2015 годы)<sup>20</sup> и Государственной Программе Использования Альтернативных и Возобновляемых Энергетических Ресурсов<sup>21</sup>. Принципиальными задачами этих программ являются: 1) определение приоритетных направлений развития в соответствии с лучшей практикой и стандартами; 2) повышение эффективности поставок и использования потребителями энергетических ресурсов; 3) формирование (поощрение) инвестиционной безопасности в энергетическом секторе.

<sup>17</sup> <http://tariffcouncil.gov.az/?/en/content/48/>

<sup>18</sup> Article 23 of the Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for for internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, and Article 25 of the Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for for internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC

<sup>19</sup> Articles 9 and 10 of the Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for for internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, and Articles 8 and 9 of the Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for for internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC

<sup>20</sup> <http://www.mie.gov.az/cgi-bin/min/main.cgi?id=353>

<sup>21</sup> <http://www.mie.gov.az/cgi-bin/min/main.cgi?id=355>

Как было отмечено выше, в параграфе ж), Азербайджану предстоит оптимизировать структуру генерации электрической энергии с целью повышения эффективности, охраны окружающей среды, надежности и безопасности. Главным направлением, здесь, наверное следует считать постепенное повышение доли гидроэлектростанций в выработке электрической энергии. В 2010 году в Азербайджане было выработано 18.4 млрд квт/час, из которых только 18,5% было произведено на гидроэлектростанциях, а остальные 81,5% - на теплоэлектростанциях<sup>22</sup>.

Согласно Меморандуму, вторая сфера сотрудничества в энергетической области предусматривает повышение безопасности энергопоставок и транзитных систем из Азербайджана и Каспийского бассейна в ЕС.

Экспорт нефти из Азербайджана осуществляется по четырем маршрутам: 1) нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан; 2) нефтепровод Баку-Супса; 3) нефтепровод Баку-Новороссийск; 4) железная дорога Баку-Тбилиси-Батуми. Поставщиками азербайджанской нефти по этим маршрутам являются SOCAR и АИОС<sup>23</sup>. Временами этими маршрутами пользуются и для поставок на внешние рынки Казахской и Туркменской нефти.

Экспорт природного газа из Азербайджана также диверсифицирован. Это газопроводы: 1) Баку-Тбилиси-Эрзерум (Южнокавказский Газопровод); 2) Азербайджан – Россия; 3) Азербайджан – Иран. Эту систему газопроводов возможно в будущем дополнят еще два маршрута: NABUKKO и AGRI<sup>24</sup>.

История проекта NABUKKO<sup>25</sup> берет начало с 2002 года. Впервые идея прокладки газопровода от месторождений Ирана и Азербайджана в Австрию через территории Турции, Болгарии, Румынии, Венгрии была обсуждена в ходе переговоров между австрийской компанией OMV Gas GmbH и турецкой BOTAŞ. Впоследствии, Иран, как возможный поставщик природного газа, был исключен в связи с его ядерной программой. В настоящее время, в качестве наиболее реальных потенциальных поставщиков газа в NABUKKO рассматриваются Азербайджан, Туркменистан и Ирак. Проектная мощность газопровода: 26-32 млрд.куб.м. в год. Объявленная консорциумом NABUKKO стоимость проекта составляет €7,9 млрд. В консорциум NABUKKO входят: OMV Gas GmbH (Австрия), BOTAŞ (Турция), Булгаргаз (Болгария), S.N.T.G.N. Transgas S.A. (Румыния), MOL Natural Gas Transmission Company Ltd. (Венгрия), RWE AG (Германия). Сроки начала строительства газопровода несколько раз откладывались в течение последних лет. Последняя заявленная консорциумом дата запуска газопровода в эксплуатацию – 2017 год<sup>26</sup>. Эта дата приурочена к началу второй фазы добычи на азербайджанском месторождении Шах-Дениз.

Первое многостороннее межправительственное соглашение о строительстве NABUKKO было подписано 13 июля 2009 года в Анкаре премьер-министрами Турции, Австрии и Венгрии, а также, министрами энергетики Болгарии и Румынии. В церемонии подписания участвовали также президент Грузии, министры 20 стран, спецпредставитель США по энергетическим вопросам в Евразии Ричард Морнингстар, заместитель помощника госсекретаря США Мэтью Брайза, еврокомиссар по энергетике Андريس Пиебалгс, а также председатель Еврокомиссии Жозе Мануэль Баррозу.

4 марта 2010 года турецкий парламент ратифицировал участие Турции в проекте NABUKKO и дал разрешение на строительство газопровода через свою территорию. Однако впоследствии продвижение проекта было заторможено вследствие попыток нормализации турецко-армянских отношений. Поскольку эти попытки привели к росту напряженности между руководством Турции и Азербайджана, то, в такой ситуации, продолжение переговоров по NABUKKO не представлялось возможным.

<sup>22</sup> <http://azerenerji.com/index.php?section=145>

<sup>23</sup> <http://www.bp.com/managedlistingsection.do?categoryId=9007997&contentId=7014999>

<sup>24</sup> [http://www.energyglobal.com/sectors/pipelines/articles/AGRI\\_project\\_could\\_sink\\_Nabucco\\_pipeline.aspx](http://www.energyglobal.com/sectors/pipelines/articles/AGRI_project_could_sink_Nabucco_pipeline.aspx)

<sup>25</sup> <http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en>

<sup>26</sup> [http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/pipeline/timeline\\_steps](http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/pipeline/timeline_steps)

Интересно, что несмотря на отсутствие окончательных договоренностей по NABUKKO, в прошлом году были построены отдельные его участки: 60-ти километровый румынский участок и 47-и километровый участок, соединяющий венгерскую и румынскую газораспределительные системы.

Важное событие по политической поддержке проекта NABUKKO состоялось 13 января 2011 года. В этот день Президент Азербайджана Ильхам Алиев и председатель Еврокомиссии Жозе Мануэль Баррозу подписали в Баку совместную декларацию по газопроводу “Южный коридор”.

“Это значительный прорыв. Данное соглашение укрепляет прямой доступ Европы к газу из Каспийского бассейна, делая возможной реализацию Южного коридора. Этот новый путь поставок усилит энергетическую безопасность европейских потребителей и бизнеса”, - цитирует пресс-служба заявление Баррозу.

Согласно декларации, Азербайджан обязуется поставлять ЕС значительные объемы газа на долгосрочной основе.

Но буквально за день до подписания этой декларации, президент SOCAR Ровнаг Абдуллаев подписал с министром Ирана Сеидом Масуд Мирказеми соглашение о поставках в Иран в течение 5 лет азербайджанского газа. Объем поставок в 2011 году составит 1 млрд.куб.м. В последующие годы объемы поставок возможно возрастут.

Азербайджан имеет также определенные обязательства по поставкам газа в трубопроводы ITGI<sup>27</sup> (Турция - Греция - Италия), “White Stream”<sup>28</sup> (по дну Чёрного моря из Батуми на Украину) и TAP<sup>29</sup> (Трансадриатический газопровод).

Главная проблема NABUKKO – обеспеченность источниками газа. Азербайджанского газа явно недостаточно для заполнения трубопровода, даже с учетом планируемого увеличения пропускной способности газопровода Баку-Тбилиси-Эрзерум (Южно-Кавказский трубопровод) с 8 млрд. кубометров до 24 млрд. кубометров в год. О таком планируемом росте, в ноябре 2010 года, было заявлено консорциумом Шах-Дениз. Эти 24 млрд.куб.м. плюс около 10 млрд. куб.м. из других азербайджанских месторождений будут использованы для покрытия внутренней потребности Азербайджана и, также, для экспорта в Грузию, Турцию, Россию, Иран и Румынию. Соответствующие межправительственные соглашения подписаны страной в последние годы. В частности, 21 января текущего года председатель правления ОАО “Газпром” Алексей Миллер и президент SOCAR Ровнаг Абдуллаев согласовали увеличение закупок азербайджанского газа в 2012 году сверх согласованных ранее объемов. Ранее, 3 сентября 2010 года “Газпром” и SOCAR подписали дополнение к действующему контракту о купле-продаже азербайджанского природного газа, в соответствии с которым в 2011 году объемы закупок возрастут до 2 млрд.куб.м в год.

14 сентября 2010 года в Баку состоялось подписание Меморандума о создании совместной компании для определения возможности экспорта в Румынию азербайджанского природного газа в виде LNG. Природный газ предполагается доставлять в Грузинский порт Кулеви на Черном море, затем перерабатывать его в LNG на специально построенном заводе, и, далее, танкерами доставлять в один из портов Румынии (предположительно Констанца). Меморандум подписан Министром Промышленности и Энергетики Азербайджана Натигом Алиевым, Министром Энергетики Грузии Александром Хетагури и Министром Экономики Румынии Адрианом Видеану во время встречи президентов Азербайджана, Грузии и Румынии и в присутствии премьер-министра Венгрии. Соответствующий проект назван AGRI (Azerbaijan-Georgia-Romania Interconnection). Объем перерабатываемого в LNG природного газа планируется на уровне 7 млрд.куб.м. (не исключается, что объемы могут быть больше). Стоимость проекта оценивается в интервале 4-6 млрд. евро.

<sup>27</sup> <http://www.hydrocarbons-technology.com/projects/turkeygreeceitalypip/>  
[http://pipelinesinternational.com/news/agreement\\_accelerates\\_turkey\\_greece\\_italy\\_pipeline/041564/#](http://pipelinesinternational.com/news/agreement_accelerates_turkey_greece_italy_pipeline/041564/#)  
<http://www.edison.it/en/company/gas-infrastructures/itgi.shtml>

<sup>28</sup> <http://www.gueu-whitestream.com/main.php?id=1&lang=eng>

<sup>29</sup> <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/>

28 января 2011 года в Давосе был подписан Меморандум о поставках сжиженного азербайджанского газа в Украину<sup>30</sup>. На подписании присутствовали президенты Ильхам Алиев и Виктор Янукович. Меморандум подписали министры энергетики Азербайджана и Украины. По словам украинского министра Юрия Бойко, Меморандум предусматривает поставки в 2014 году 2 миллиардов кубометров сжиженного газа, в 2015 году – 5 миллиардов кубометров сжиженного азербайджанского газа. “Украина построит терминал, а Азербайджан гарантирует его загрузку”, – сказал он.

В качестве альтернативного проекту AGRI, обсуждается, также, проект “Белый поток”, предложенный бывшим премьер-министром Украины Юлией Тимошенко и предполагающий прокладку газопровода по дну Черного моря от одного из грузинских портов. По этому газопроводу предлагается транспортировать 32 млрд.куб.м. азербайджанского и туркменского природного газа.

Все описанные проекты, в конечном счете, решают проблему энергобезопасности Европейского Союза.

Энергетический Меморандум, подписанный между Азербайджаном и ЕС в 2006 году, выступает в роли своеобразной дорожной карты для развития энергетического сотрудничества между сторонами - подписантами. Можно также отметить, что Меморандум не устанавливает четких временных ограничений. Тем не менее в конце текста Меморандума отмечается, что реализация согласованных мер должна быть синхронизирована с темпами реализации Государственной Программы Развития Топливо-Энергетического Комплекса Азербайджана в период 2005-2015 годы. Заметим, что реализация и постоянное обновление Государственной Программы Развития ТЭК входит в число задач, отмеченных в ПД. Данная программа утверждена указом президента страны от 14 февраля 2005 года. В программе поставлены 18 задач перед энергетическим сектором. Их можно сгруппировать в следующие:

1. Обеспечение энергетической безопасности страны;
2. Развитие ТЭК (включая меры по структурной реформе на базе рыночных принципов, поощрению инвестиций, внедрению новых технологий) и улучшение финансовых показателей комплекса;
3. Расширение использования альтернативных источников энергии;
4. Повышение надежности обеспечения потребителей;
5. Повышение эффективности использования, производства, переработки, транспортировки, хранения и учета энергоресурсами;
6. Внедрение прогрессивной политики тарифов и реализация мер по социальной защите малообеспеченной части населения в связи с обновлением тарифов;
7. Обеспечение стыковки с зарубежными ТЭК и участие в формировании региональных энергетических рынков;
8. Определение и реализация мер по обеспечению экологической безопасности в ТЭК.

Эти задачи в целом согласуются с целями энергетической политики ЕС, сформулированными Европейской Комиссией в 2007 году. Цели заключаются в следующем<sup>31</sup>:

- сокращение на 20% выброса в атмосферу парниковых газов;
- повышение доли альтернативных источников энергии до 20 %;
- повышение энергоэффективности на 20%.

Энергетическая стратегия Европейской Комиссии на период до 2020 года базируется на следующих пяти приоритетах<sup>32</sup>:

- лимитирование потребления энергии;
- строительство общеевропейского интегрированного энергетического рынка (газ, электроэнергия);

<sup>30</sup> <http://izvestia.com.ua/ru/news/1648>

<sup>31</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/en0024\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/en0024_en.htm)

<sup>32</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/en0024\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/en0024_en.htm)

- достижение высокого уровня надежности и безопасности в обеспечении потребителей;
- усиление европейского лидерства в развитии энергетических технологий и инноваций;
- укрепление внешних связей энергетического рынка ЕС

Третья сфера энергетического сотрудничества, оговоренная в Энергетическом Меморандуме предусматривает развитие всеобъемлющей политики управления энергетической потребностью в Азербайджане, включающей конкретные меры энергосбережения и также меры по борьбе с изменением климата, использование соответствующих механизмов Киотского протокола. В этом контексте развитие использования возобновляемых источников энергии должно быть приоритетным направлением.

Следует отметить, что Государственная Программа Использования Альтернативных и Возобновляемых Энергетических Ресурсов была утверждена указом президента еще 21 октября 2004 года. Основные задачи, поставленные в данной программе:

- определение потенциала альтернативных (возобновляемых) источников энергии в производстве электроэнергии;
- повышение эффективности использования энергетических ресурсов страны, путем перехода на возобновляемые источники;
- обеспечение открытия дополнительных рабочих мест за счет создания новых областей производства энергии;
- увеличение энергетических мощностей страны за счет альтернативных источников и повышение тем самым энергетической безопасности страны.

Государственная программа предусматривает реализацию следующих мер:

- развитие законодательной базы;
- изучение и внедрение международного опыта;
- реализация стимулирующих мер;
- подготовка специалистов;
- создание научно-методического центра;
- осуществление научных разработок;
- приватизация существующих малых электростанций;
- другие меры.

Для реализации Государственной Программы Использования Альтернативных и Возобновляемых Энергетических Ресурсов в 2009 году создано специальное государственное Агентство при Министерстве Промышленности и Энергетики<sup>33</sup>. Агентство приступило к деятельности в 2010 году. Следует также отметить, что начата реализация ряда пилотных проектов по использованию энергии солнца и ветра, а также проекта выработки электроэнергии с использованием биомассы. Начата также весьма амбициозная программа по строительству множества малых гидроэлектростанций.

### ***Заключение***

Сотрудничество Азербайджана и ЕС охватывает многие области: торговля, культура, образование, спорт и другие. Энергетика является одной из таких областей сотрудничества, причем наиболее продвинутых. В этой статье мы попытались осветить основные аспекты сотрудничества в энергетической области, где несмотря на определенные достижения ещё многое предстоит сделать.

<sup>33</sup> <http://www.mie.gov.az/cgi-bin/min/main.cgi?id=225>

**Севак Саруханян**<sup>1</sup>

Научно – образовательный фонд “Нораванк”, заместитель директора

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ АРМЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ В РАМКАХ ПРОЕКТА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

### **Введение.**

В работе рассматриваются проблемы энергетической безопасности Армении. В основном затронуты следующие вопросы: состояние и структура энергетического сектора в Армении, основные задачи и возможности его развития. Показано, что подход Евросоюза к стимулированию сотрудничества в области энергетики между 6 странами и ЕС предоставляет мало возможностей для достижения успешных результатов в Армении, поскольку энергетический сектор страны функционирует в специфическом режиме и не связан с инфраструктурными проектами, представляющими важность для ЕС.

### **1. Общие и текущие условия энергетического сектора в Армении**

Энергетическая безопасность имеет особое значение для национальной безопасности Армении. Эта роль обусловлена не столь далекой историей 90-х годов: энергетика Армении более всего пострадала от развала Советского Союза. Импорт энергетического сырья (газопровод и железная дорога) через территорию Азербайджана был приостановлен в результате конфликта в Нагорном Карабахе, и с начала 90-х годов единственной возможностью снабжения остался маршрут через Грузию, которая страдала от политического кризиса и дезинтеграции в следствии войн в Абхазии и Южной Осетии.<sup>2</sup>

Надо отметить, что к концу 1980-х, когда Армения была еще частью Советского Союза, в ее энергетическом секторе произошли существенные изменения: в 1989 году решением властей Армении - в первую очередь под давлением общественности - были закрыты два энергоблока атомной электростанции

<sup>1</sup> Саруханян Севак – кандидат политических наук, эксперт по энергетической и региональной безопасности на Южном Кавказе, заместитель директора фонда “Нораванк”, главный редактор бюллетеня “Глобус: Энергетика и региональная безопасность” (на Армянском). Автор двух книг и около 30 статей.

<sup>2</sup> Во времена СССР газ в Армению подавался 5 газопроводами – двумя газопроводами из Грузии и тремя - из Азербайджана. Из Азербайджана поступало около 60% потребности природного газа Армении. После 1993 года и вплоть до 2008 года Грузинский маршрут был единственной возможностью импорта газа в Армении.

Мецамор.<sup>3</sup> Станция была построена во второй половине 1970-х годов с двумя реакторами WWER-440, которые тогда производили 80% электроэнергии, потребляемой экономикой и населением Армении. Закрытие такого значительного объекта обусловило структурные изменения в энергетическом секторе, и бремя генерации в основном пало на тепловые станции. Стабильная подача природного газа и мазута из разных частей СССР давала возможность двум большим тепловым станциям Армении в Раздане и Ереване обеспечить стабильность энергетической системы в Армении. Однако позднее энергетическая система Армении оказалась в состоянии коллапса вслед за приостановлением подачи природного газа через территорию Азербайджана, дестабилизацией функционирования газопровода в Грузии и разрушением железнодорожной связи Грузии и Армении с Россией через территорию Абхазии. Это привело к энергетическому кризису 1992-1994 годов, во время которого производилось только 10-15% электроэнергии, нужной экономике и населению Армении.

Фундаментальные изменения в структуре армянской экономики начались с энергетического сектора в основном из-за кризиса первых двух лет независимости.

Значительными компонентами этих изменений являются:

1. 7 апреля 1993 года – “Решение Правительства Республики Армения о начале восстановительных работ на Армянской атомной электростанции и введении в строй второго энергогенерирующего блока”.<sup>4</sup>
2. Резолюция Правительства Республики Армения от 9 сентября 1997 года о создании русско-армянской компании Армосгазпром. Компания была создана с целью увеличить объем подачи газа, строительства местных газопроводов, производства электроэнергии и транзита российского газа. Однако наиболее значительной целью компании оказалась реабилитация энергетической инфраструктуры Армении и импорт естественного газа единственным действующим газопроводом через территорию Грузии.

Решение Армянского правительства о создании объединенной армяно-российской компании ЗАО “Армосгазпром”, в которой с течением времени доля Газпрома возросла с 45% до 80%, было важным событием для армянского энергетического сектора. В течении прошедших лет, в условиях субсидий со стороны Газпрома, компании удалось обеспечить низкие цены на газ, что сделало возможным быстрое восстановление армянской экономики в нерыночном режиме.<sup>5</sup> Компания инвестировала около 1 миллиарда долларов США в восстановление системы подачи газа в Армению, в строительство новых локальных газопроводов, а также в армянский отрезок газопровода Иран-Армения, который стал альтернативой грузинскому маршруту импорта газа в Армению. Одним из главных проектов Армосгазпрома станет сооружение 5-го энергоблока на Разданской ГЭС с мощностью эквивалентной мощности атомной электростанции. Строительство будет завершено осенью 2011 года.

С начала кризиса 1990 годов вопрос стабильности энергосистемы является первостепенным для политики защиты национальной безопасности страны, что выразилось позицией, которую она занимает в стратегии национальной безопасности Республики Армения.<sup>6</sup> Этот документ рассматривает армяно-российские отношения как фактор, обеспечивающий энергонеизависимость Армении.

<sup>3</sup> В 1988 году, после землетрясения в Спитаке, многие из интеллектуалов и лидеров образовавшегося тогда движения за независимость активно старались создать общественное мнение о том, что АЭС Мецамор представляет собой опасность для страны и ее дальнейшее действие приведет Армению к грани уничтожения. Интересно, что закрытию АЭС не предшествовала оценка экспертов и специалистов и решение остановки двух энергогенерирующих блоков имело, в первую очередь, политический и эмоциональный характер.

<sup>4</sup> Первый энергогенерирующий блок не подлежал ремонту в основном по той причине, что в течении 4х лет, после приостановления работы на Атомной Электростанции оборудование этого блока было по разным причинам демонтировано.

<sup>5</sup> Цена российского газа для Армении все еще нерыночная – 180 USD за тысяча кубических метров, что позволяет Армянской экономике иметь преимущество в регионе. Например, цена на цемент в Армении ниже, чем в других государствах региона, что дало возможность Армянским компаниям стать главными экспортёрами цемента в Грузию.

<sup>6</sup> Стратегия национальной безопасности Армянской Республики была принята Советом Безопасности под руководством Президента Армянской Республики в 26 января 2007 г. и подписана президентом АР.

В то же время, существуют серьезные соображения по поводу монопольной позиции России в газовом секторе Армении: возможное изменение внешней политики от так называемой “пророссийской” на “прозападную” может стать серьезным сомнением для Газпрома и привести к поднятию цен продаваемого Армении газа до мирового уровня, что отрицательно повлияет на поддержку социального и экономического положения в Армении.

Сегодня Армения является единственной страной-экспортером электроэнергии в регионе, ее стратегический интерес направлен на создание новых энергетических инфраструктур, так как они будут гарантировать стабильность системы после закрытия Армянской атомной электростанции в 2016 году и увеличат объем экспорта электричества. Среди этих проектов<sup>7</sup>:

- строительство нового энергетического блока<sup>8</sup> на Армянской атомной электростанции мощностью 1000 MW;
- строительство 5-го энергетического блока на Разданской ТЭС мощностью 440M MW;<sup>9</sup>
- инсталляция новой газовой турбины мощностью более 200 MW на Ереванской ТЭС;<sup>10</sup>
- строительство новых гидроэлектрических станций;
- строительство ветряных ферм с общей мощностью более чем 200 MW.

Строительство газопровода Иран-Армения, который сможет импортировать в Армению 2.3 миллиарда кубических метров природного газа в год, что приблизительно покрывает весь годовой расход газа в стране, является значительным достижением для Армении. Правда, в настоящее время газопровод через территорию Грузии функционирует в стабильном режиме, и Армения не нуждается в иранском газе, а газ, поступающий этим газопроводом, будет служить для генерации электричества и ее экспорта в Иран. Однако в случае форс-мажорной ситуации с поставками российского газа, этот газопровод сможет обеспечить стабильное функционирование армянской экономики. Таким образом, газопровод Иран-Армения не является альтернативой русскому газу, если только он будет регулярно поставляться в Армению. В общем, инвестиции в газотранспортный сектор служили следующим целям:

- диверсификации энергоносителей и электровырабатывающих мощностей;
- диверсификации маршрутов импорта природного газа;
- наличие добавочных возможностей выработки;
- наличие развитой сети взаимосвязанных линий.

Несмотря на то, что энергетический сектор Армении окреп в течение последних лет, а также были созданы механизмы для обеспечения стабильности поставок, в последующие годы он должен достичь решающей стратегической цели: строительства нового энергетического блока на армянской атомной электростанции.

## **2 . Атомная энергия в Армении: вопрос армяно-европейского дискурса в рамках Восточного Партнерства**

Восстановление второго энергогенерирующего блока на армянской атомной станции в 1995 году разрешило проблему подачи электроэнергии населению и экономике. Позднее, „АрмРосгазпром,, смог обеспечить стабильную подачу газа в Армению, что повысило уровень энергобезопаснос-

<sup>7</sup> Карен Карапетян Роль Армении в обеспечении энергетической безопасности южно-кавказского региона “21 Век”, № 4(22), 2008, с. 23

<sup>8</sup> Несмотря на то, что Армянское правительство объявило о строительстве нового блока на действующей атомной электростанции Мецамор, в русско-армянском договоре о строительстве ничего не сказано о том, что он будет расположен на станции Мецамор. С этой точки зрения, возможно, сказать и то, что Армения строит не новый блок, а новую станцию. Так или иначе, вопрос прояснится после окончательного решения о месте и характере строительства.

<sup>9</sup> Строительство завершено в середине 2010 года,

<sup>10</sup> Строительство будет завершено в 2011 году.

ти страны. Однако, несмотря на стабильное функционирование армянских тепловых энергостанций и огромной Воротанской гидроэнергостанции,<sup>11</sup> атомная энергия остается краеугольным камнем энергетического сектора Армении, производя около 40 % электроэнергии Армении.

С самого первого дня восстановления армянской атомной электростанции многие европейские страны, а затем и ЕС как структура, высказали беспокойство в связи с ее безопасностью, поскольку атомный реактор станции Мецамор является единственной станцией в мире, работа которой была восстановлена после полной остановки. С конца 1990 годов вопрос вторичного отключения армянской атомной станции являлся значительным фактором армяно-европейских отношений.

В 2007 году „Евроатом„ предложил начать официальные переговоры по поводу перспектив закрытия станции, однако, технический формат переговоров не предусматривал главного вопроса: что получит Армения взамен закрытия. Это - вопрос альтернативных тепловых, гидро и атомных энерговозможностей. Ни „Евроатом„, ни ЕС не высказали никаких реальных предложений по финансированию строительства альтернативных мощностей в Армении. Во время 6-ой встречи Совета сотрудничества Армения - ЕС, генеральный директор европейской комиссии по внешним сношениям с восточной Европой, Южным Кавказом и Центральной Азией Хью Мингарелли сформулировал максимум возможной помощи Армении таким образом: “Если правительство Армении предпримет шаги к возможно скорому закрытию армянской атомной станции, ЕС созывает международную конференцию с целью изыскания средств для этого.”<sup>12</sup> По сути дела, это касается лишь финансирования безопасного закрытия станции, без предложения каких-либо значимых альтернатив для создания других источников генерирования электроэнергии.

В то же время, в 2005 году Президент и премьер-министр Армении объявили, что единственной альтернативой отключения действующего реактора будет строительство нового реактора. ЕС раскритиковал позицию Армении, однако, поскольку европейские структуры не изъявили готовность предложить другие проекты и финансировать их, требование ЕС по этому вопросу должны были быть изменены. К концу 2006 года посланник Еврокомиссии в Грузии и Армении Торбен Хольце признал, что имеет смысл прилагать усилия к строительству нового реактора вместо старого.<sup>13</sup> Это может рассматриваться как существенное изменение в подходе Европы к вопросу атомной энергии в Армении, поскольку начиная с 2006 года Брюссель далее не критиковал армянскую политику по атомной энергии. Интересно отметить, что официальный Вашингтон никогда не разделял отрицательного отношения к строительству новой атомной станции в Армении. 21 ноября 2009 года министр энергетики Армянской республики Армен Мовсисян и временный поверенный посольства США в Армении Джозеф Пеннингтон подписали договор о сотрудничестве между правительством США и министерством энергетики Армении. В соответствии с заявлением Пеннингтона, “правительство США поддерживает идею строительства нового блока в Армении.”<sup>14</sup> Не совсем ясно, почему Вашингтон поддержал идею строительства новой атомной энергостанции, особенно если принять во внимание тесные связи между Ираном и Арменией, которые могли и могут привести к некоторым технологическим обменам между двумя странами.

Мы считаем, что 2 главные причины могли сыграть решительную роль в формировании позиции Вашингтона:

- США были совершенно уверены, что огромное количество электричества, производимое новой электростанцией, будет экспортировано в Турцию после открытия армяно-турецкой границы. Это упрочит армяно-турецкие экономические связи и ослабит российское экономическое влияние в Армении.

<sup>11</sup> Производит около 8 % электроэнергии в стране.

<sup>12</sup> ДЕЛОВОЙ ЭКСПРЕСС, Экономический еженедельник Армении // 30 июня - 6 июля 2005 №24 (632) See: ГАЯНЕ МОВСИСЯН

<sup>13</sup> См.: ГАЯНЕ МОВСИСЯН, Будущее Армении – в развитии ядерной энергетики // Республика Армения, № 093 (479), 22 декабря 2006

<sup>14</sup> Новый атомный блок будет сооружен в Армении// <http://www.minenergy.am/en/en/2323/54-2010-05-18-16-12-39> CTRS+click to follow link

- Армянское лобби в конгрессе США сыграло определенную роль и убедило американское правительство поддержать Армянский атомный проект.<sup>15</sup>

Возвратясь к европейской позиции, мы должны упомянуть, что, возможно, европейская политика в связи с новым энергоблоком была подсказана двумя фактами:

1. У Армении есть возможность производить нужное количество электроэнергии после закрытия АЭС. В 2011 году начнет функционировать пятый энергогенерирующий блок на Разданской ТЭС; его мощность соответствует мощности атомного реактора, который надлежит закрыть. Кроме того, в Армении осуществляется ряд других проектов, которые в состоянии компенсировать отключение атомной электростанции, среди них - строительство гидроэлектростанций различных размеров; самая крупная из них мощностью до 400MW будет построена Арменией и Ираном на реке Аракс.
2. Возможно также, что Европейские попытки содействовать развитию сектора возобновляемых энергий, вместо сектора ориентированного на углеродные и атомные энергии, стали идеологическим фоном для отрицательного отношения к атомным планам Армении.

Так или иначе, изменение политики ЕС по отношению к проекту атомной станции произошло по неэкономическим причинам: наличие атомной станции в Армении не только технический вопрос – оно связано с двумя главными факторами:

**1. Ситуация в регионе.** После распада СССР энергетический кризис в Армении показал, что коллапс энергетической системы необязательно вызывается состоянием энергогенерирующей системы, но еще и невозможностью импорта сырья. Природный газ, второе по значению после атомного, энергетическое сырье для Армении, ввозится в страну через территорию Грузии, где риск новой дестабилизации очень велик, и из Ирана, который может стать новым очагом регионального противостояния. Закрытые границы с Азербайджаном и Турцией поставили Армению в положение полной зависимости от ситуации в Грузии и Иране. Даже если отношения с Азербайджаном и Турцией нормализуются, трудно ожидать, что после столь длительного конфликта эти две страны станут надежными энергопартнерами Армении в ближайшем или даже в недалеком будущем. Если однажды доставка природного газа с юга или севера станет невозможным, то в Армении сможет снова произойти такой же кризис, как в 1993-1995 годах. Следовательно, строительство нового реактора, снабжение которого топливом не будет зависеть от транзитной политики Грузии или Ирана, жизненно необходимый для Армении вопрос.

**2. Энергобизнес.** Сегодня электроэнергия, производимая в Армении, превышает объем внутренней потребности. Как бы ни были малы доходы Армении от экспорта электроэнергии в Грузию в течении последних 10 лет, тем не менее это доход, кроме того экспорт в какой-то степени давал и дает Грузии стимул для поддержания хороших отношений с Арменией. После открытия армяно-турецкой границы, Ереван будет иметь возможность выйти на энергетический рынок Турции, восточные провинции которой страдают от недостатка электроэнергии – в некоторых регионах электрификация только начинается. Естественно, что когда в Армении будет построен новый реактор с удвоенной мощностью, чем действующий, возрастет потенциал для экспорта. С этой точки зрения, новый реактор может стать выгодным бизнес-проектом как для самой страны, так и для ее партнеров, которые обеспечат инвестиции в строительство новой станции.

<sup>15</sup> Однако маловероятно, что в случае атомной электростанции армянское лобби как-нибудь изменило свою обычную позицию: армянское лобби обычно настаивает на признании геноцида и чтобы США поддержали независимость Нагорного Карабаха. Экономические интересы Армянской Республики никогда не были ключевыми для Армянской диаспоры в США.

Следовательно, со строго экономической точки зрения новый реактор будет приурочен к открытию армяно-турецкой границы.<sup>16</sup>

До настоящего времени самой большой проблемой для Армении было изыскать инвесторов для строительства новой энергостанции. С самого начала дискуссии о возможных источниках финансирования были названы различные организации и страны, включая США, Россию, Францию, Азиатский Банк Реконструкции и Развития, и т.д. В связи с этим премьер-министр Армении отметил: “Проект заслуживает внимания. Обычно строительство атомных электростанций во всем мире ограничено; реакторы резервируются на десять лет вперед, включая и российские реакторы. Всем известно, кто что строит и где, и слишком многие хотели бы инвестировать, особенно сегодня, так как у многих инвесторов есть деньги, и они не знают в какие проекты их вложить.”<sup>17</sup>

Тем не менее, только Россия проявила реальный интерес к атомному проекту Армении. По всей видимости, это объясняется недостатком интереса к армянской ядерной энергетике со стороны других государств, что вызвано некоторыми важными обстоятельствами: вопрос открытия армяно-турецкой границы еще не решен; не была разъяснена реальная доля Армянской стороны в финансировании проекта, так же не были еще объявлены источники финансирования армянского участия; и некоторые риски регионального и экологического характера должны быть определены в будущем. Вдобавок, армянская сторона ищет инвесторов для строительства, и компанию, которая будет строить станцию, сама же, фактически, лишь предлагает исключительно площадку для станции. Все это обуславливает слабый интерес к проекту. На этом фоне существуют всего две возможности привлечения инвесторов:

- Показать, что инвестиции будут иметь результат в недалеком будущем и принесут доходы в ближайшем времени;
- Обратит внимание не столько на экономическую пользу проекта, сколько на его политическое значение, оставляя без внимания такие категории как выгода и прибыль.

Можно с уверенностью сказать, что армянская сторона успешно следует второй перспективе, поскольку, очевидно, не существует веских аргументов в пользу первой. Стратегические интересы России к усилению своего влияния на энергетическом рынке региона определенно играли роль в решении проблемы финансирования строительства новой атомной электростанции. Тут вопрос касается не только Армении, но и Турции и Ирана, куда в будущем может быть экспортирована электроэнергия, выработанная на новом реакторе Армянской АЭС. Сегодня Армения является единственной страной в регионе со значительным потенциалом экспорта. Строительство нового энергогенерирующего блока может только увеличить этот потенциал.

3 декабря 2009 года армянское правительство утвердило проект резолюции по созданию закрытой объединенной акционерной компании “Мецаморэнергоатом” с целью строительства энергогенерирующего блока для Армянской (Мецамор) атомной энергостанции. Российская компания “Атомстройэкспорт” и армянская сторона, представленная Министерством энергетики и природных ресурсов Армении объединились в ЗАО, владея равными долями. Как было объявлено на сессии кабинета правительства, новый энергоблок мощностью 1,060 MW и со сроком эксплуатации в 60 лет, будет оснащен реактором российского производства. Премьер-министр Армении Тигран Саргисян сказал: “Политический выбор сделан. Мы одобряем создание на равных долях совместного предприятия с нашими русскими партнерами”.<sup>18</sup>

Армяно-российское соглашение по поводу строительства нового энергоблока можно считать одним из крупнейших экономических достижений армянского правительства в последние годы. Это

<sup>16</sup> Вероятнее всего, это и было основной причиной приглашения армянского премьера Тиграна Саргисяна, в ходе которого он предложил турецкой стороне принять участие в обсуждении строительства новой энергостанции.

<sup>17</sup> Армения и Россия создают ЗАО для строительства нового энергоблока Мецаморской АЭС // <http://www.regnum.ru/news/1231523.html>

<sup>18</sup> РУБЕН МЕЛЮЯН, Армения и Россия будут сотрудничать в вопросе строительства новой армянской атомной электростанции Radio Liberty – Armenia // <http://www.azatutyun.org/articleprintview/2133108.html>

стало возможным благодаря правильному расчету российских интересов в регионе. Какова будет для Армении реальная цена - в основном политическая – этого достижения станет ясно после завершения строительства станции.

Проект строительства нового энергетического блока, который по плану должен начаться в 2011 году, по предварительным подсчетам будет стоить 5 -7 миллиардов долларов США.

Предполагалось, что “Атомстройэкспорт” - филиал компании Росатом обеспечит половину финансирования проекта через “Мецаморэнергоатом”, армянское же правительство получит кредит от Российской Федерации для покрытия второй половины финансирования.

Однако дальнейшие переговоры между Арменией и российским правительством показали, что для российской стороны проблематичным оказалось даже инвестирование половины суммы.

20 августа 2010 года, во время официального визита президента России Дмитрия Медведева в Армению, руководитель Росатома С.Кириенко и Министр энергетики и природных ресурсов Армении А.Мовсесян подписали соглашение о “Техническом и финансовом сотрудничестве по строительству атомной электростанции в Армении”, в котором утверждались следующие три основных пункта:

1. Менеджером строительства будет австралийский консорциум “Warley Parsons”, который был избран армянским правительством после проведения международного тендера по менеджменту;
2. Россия будет самым крупным донором “Мецаморэнергоатом” в финансировании проекта;
3. На атомной электростанции будет установлен реактор WWER-1000.

Но на совместной с Армянским министром пресс-конференции С.Кириенко сказал, что Россия готова обеспечить только 20% всей суммы необходимой для строительства, а остальную часть “Мецаморэнергоатом” должен изыскать независимо.<sup>19</sup>

Это заявление можно считать существенным изменением в проекте. Оказалось, что армянская сторона должна искать дополнительных доноров для строительства станции. Это представляет большую проблему для Еревана, так как Армянское правительство не может стать серьезным инвестором в проект со стоимостью 5-7 миллиардов долларов США: годовой доход страны лишь немногим превышает 3 миллиарда!

После августа 2010 года, Министерство энергетики и природных ресурсов, а также правительство начали переговоры с европейскими, китайскими и американскими донорами с целью изыскания денег для строительства.

Хотя заместитель министра А.Галстян объявил в октябре 2010 года, что среди возможных доноров чувствуется огромный интерес,<sup>20</sup> практически ничего не подтверждает правдивость его слов. По словам А.Мовсесяна, в 2011 году его министерство организует конференцию для возможных доноров, во время которого постараются заполучить достаточно денег для начала строительства. Однако, есть подозрение, что результаты конференция не будут успешными, поскольку низкие цены на электричество в Армении и замороженные отношения между Арменией и Турцией создают проекту отрицательный фон. Но главным, по словам министра, было то, что Армения не приостановит функционирование атомной станции в 2016, если к тому времени не будет почти завершено строительство другой станции.<sup>21</sup> Ясно, что к 2016 году новая станция не будет построена и не ясно, когда она вообще будет построена.

Трудно предугадать, что произойдет в последующие годы, однако совершенно ясно, что Армения вряд ли получит какую-либо финансовую помощь от ЕС для строительства новой атомной стан-

<sup>19</sup> <http://news.am/rus/news/33361.html>

<sup>20</sup> Россия может построить новый атомный энергоблок в Армении до 2017 года // Документ: <http://www.regnum.ru/news/1375054.html>

<sup>21</sup> ANDRIY CHUBYK, EaP needs more power, 2011-03-22 // <http://www.easternpartnership.org/publication/economy/2011-03-22/eap-needs-more-power>

ции. Выше мы показали, что европейская сторона была наиболее активной из сторон, предлагающих Армении отказаться от ядерной энергетики. Здесь можно сделать два существенных вывода: 1) Европа была главным инициатором открытия (вновь) электростанции в Мецаморе и 2) Европа не примет участия в реализации самого значительного энергетического проекта Армении – в строительстве новой атомной электростанции.

### 3. Перспективы: не оптимистические для Восточного Партнерства

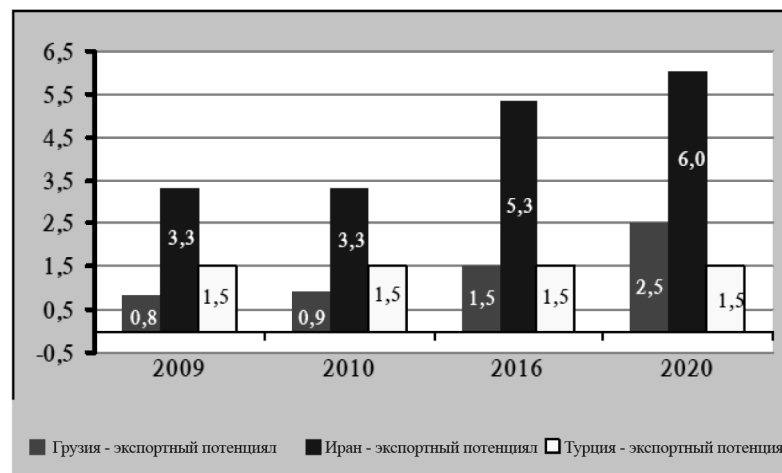
Ситуация в энергосекторе Армении совершенно ясна, она рассматривается на фоне понятных политических и технических реалий: в течение последних двадцати лет, при закрытых границах с Турцией и Азербайджаном, основными энергопартнерами и ключевыми странами для Армении стали Россия и Иран. Значительные проекты по инфраструктуре энергетического сектора Армении прямо связаны с Россией и Ираном:

- Российско-армянский газопровод;
- Газопровод Иран-Армения;
- Новый проект атомной электростанции, который будет осуществлен с помощью российских инвестиций.

Благодаря этому, экономическая и политическая ситуация для Армении достаточно ясна; кроме того, нужно принять во внимание отсутствие европейских инвестиций в энергетический сектор Армении.

Ниже представлена диаграмма экспорта электричества из Армении, которая показывает важную в будущем роль Ирана, как главного энергопартнера Армении в регионе, а также – в каком направлении увеличивается значение Ирана для энергетического сектора Армении.

*Возможный объем экспорта электроэнергии из РА с учетом трансферных мощностей взаимосвязанных линий, миллиард KW в час*



Принимая во внимание, что главная инфраструктура производства электричества в Армении принадлежит российским компаниям, Россия и Иран могут легко быть названы главными и самыми важными партнерами Армении в энергетической сфере.

**Теперь поставим вопрос: может ли проект восточного партнерства ЕС изменить реальность и переориентировать развитие энергетического сектора Армении на Европу?**

Вероятнее всего, на данный период времени ответ отрицателен. В поисках причин отрицательного ответа, мы должны обратиться не только к Армяно-иранским и Армяно-российским энергетическим связям, но также и к тем отношениям, которые существуют между 5 странами Восточного Партнерства и ЕС, и не существуют в случае с Арменией – это инфраструктурные связи в области энергетики. Посмотрим:

1. Украина – главная страна транзита нефти и газа из России в ЕС и Центральную Азию;
2. Азербайджан – поставщик нефти (Баку – Тбилиси – Джейхан) и потенциальный поставщик газа (Баку – Тбилиси - Эрзерум, “Набукко”), а также страна транзита нефти и газа из восточных залежей Каспийского моря;
3. Грузия – страна транзита Каспийской нефти и газа на Европейский рынок;
4. Беларусь – страна транзита нефти (“Северный газопровод”) и газа (российский Ямал – Европа);
5. Молдова – страна транзита российского газа в южную Европу (Румынию, Болгарию, Грецию, Турцию, Балканские страны).

Андрей Чубик<sup>22</sup> более детально рассматривает преимущества вышеназванных пяти стран и, что характерно, не упоминает Армению, которая даже не отмечена при рассмотрении энергетических платформ соседних стран. У Армении нет возможностей производства и транзита энергоресурсов, наличие которых могло бы дать Еревану важные преимущества для того чтобы стать надежным партнером ЕС и поддерживать европейскую энергетическую безопасность. У Армении нет тех возможностей, которые есть у других 5 стран - предлагать транзит российской и каспийской нефти и газа Европе.

Однако, к сожалению, отсутствие таких возможностей вместе со специфической региональной ситуацией Армении не дает ЕС возможность вести отдельную политику по энергетике для Армении в рамках Восточного партнерства. Вместо этого мы имеем неутешительный вывод: нет функции и роли в вопросах нефти и газа - нет роли и места для транзита энергоресурсов. Думается, что в случае с Арменией политика ЕС должна быть трансформирована и выглядеть так:

- не включать сферы, в которых Армения не может соперничать с другими (транзит нефти и газа в Европу);
- не включать сферы, где у Армении есть традиционные партнеры с достаточно прочными связями и отношениями (импорт газа, атомная энергия, тепловые станции, и т.д.);
- включить сферы, где у Армении еще много проблем и где у нее нет эффективных партнеров. С точки зрения идеологии эти сферы имеют такой же подход к ценностям и к политике, как у ЕС и ее членов.

Здесь можно назвать некоторые из этих сфер:

- энергоэффективность,
- возобновляемый энергосектор,
- институциональные реформы внутреннего энергорынка,
- уменьшение продукции CO2 посредством инсталляций новых технологий на тепловых станциях.

Данные пункты можно считать рекомендацией не только для программы Восточного партнерства, но и для армянских политиков, которые ничего не предпринимают для того, чтобы сегмент “энергетической безопасности” Восточного Партнерства работал лучше.

В то же время европейский подход - использовать только институциональные механизмы для поддержки успеха энергетического сегмента Восточного партнерства, может быть усилен некоторыми обязательствами, адресованными Американскому правительству: диверсификация энергетического секто-

<sup>22</sup> ANDRIY CHUBYK, EaP needs more power, 2011-03-22 // <http://www.easternpartnership.org/publication/economy/2011-03-22/eap-needs-more-power>

ра и создание благожелательного фона для европейских инвестиций в энергетический сектор будут играть определенную роль на пути Армении в Европу. Эта политика вынудит ЕС быть более активным в геополитике и в вопросах безопасности, что, очевидно, является единственным путем для достижения такого же успеха в регионе, какого достигли Россия и США.

### **Заключение**

1. Вопрос обеспечения энергобезопасности Армении имеет важное значение в системе национальной безопасности страны. Благодаря этому, у Армении есть успехи в стабилизации и гарантии развития энергосектора созданием новых мощностей, диверсификацией маршрутов для энергетических подводов. В результате 20-летнего развития энергосектора, Россия и Иран стали главными энергопартнерами Армении.

2. Несмотря на достигнутые результаты, Армения все еще политически и экономически зависит от атомной энергии, которая представляет основу национальной энергосистемы. Поэтому строительство новой атомной электростанции является одним из самых значительных экономических проектов Армении. Этот проект укрепит позиции России в Армении.

3. К сожалению, энергетическая политика ЕС в рамках Восточного партнерства не учитывает “специфики” энергосектора Армении - устойчивых связей с Россией и Ираном, и отсутствие каких-либо связей с европейскими энергосистемами. ЕС должен проводить особую политику с Арменией в сегменте энергетики, что увеличит возможности Армении в создании конкурентной, возобновляемой энергосистемы и современной системы энергоменеджмента.

Тамар Цулукидзе

Европейский форум интеграций, эксперт

## КОНТАКТЫ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ В КОНТЕКСТЕ ВП: ВЗГЛЯД ИЗ ГРУЗИИ

### Предисловие

Целью этой статьи является описание и оценка проблем, связанных с укреплением контактов между людьми в рамках Восточного партнерства и, соответственно, представление стратегических рекомендаций ЕК, Национальному правительству и гражданскому обществу для усиления влияния Восточного партнерства на расширение контактов между людьми. Это, в частности, касается улучшения контактов в рамках программ образования, культуры, молодежи, информационных обществ и научных исследований.

Статья была подготовлена на основании анализа официальных документов ЕС по Платформе 4 Восточного партнерства - “Контакты между людьми”, и интервью с должностными лицами высокого ранга из Службы Государственного министра по европейской и евро-атлантической интеграции, министерств: Образования и науки, Молодежи и спорта, Культуры и охраны памятников и Института изучения религий.

### 1. Политика / Контекст

Новая инициатива Европейской комиссии “Восточное партнерство” (ЕaP), задействованная в мае 2009 года, рассматривалась как определенное развитие Европейской политики партнерства (ENP) по отношению к восточным соседям ЕС, включая Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. С вышеназванными странами Восточное партнерство предусматривает механизмы двусторонних и многосторонних сотрудничеств, которые имеют целью укрепление политических связей и дальнейшей экономической интеграции между ЕС и партнерами.

**Двусторонняя инициатива** Восточного партнерства призвана предложить новые соглашения о связях, включая компонент DCFTA, постепенную либерализацию визового режима с ЕС, энергетическую безопасность, политическое, экономическое и социальное сближение с ЕС и т.д.

**Многостороннее сотрудничество** с восточными партнерами состоит из следующих Тематических Платформ и разных ключевых инициатив:

- Платформа I – “Демократия, надлежащее управление и стабильность”**  
**Платформа II – “Экономическая интеграция и сближение с политикой ЕС”**  
**Платформа III – “Энергобезопасность”**  
**Платформа IV – “Контакты между людьми”**

Целевые 600 миллионов евро для Восточного партнерства являются частью инвестиции ENPI (инструмент европейского соседства и партнерства). 350 миллионов евро будут употреблены для осуществления программы “Восточное партнерство многостороннего измерения в рамках ENPI Региональной восточной программы 2010-2013 годов.”<sup>1</sup>

Осуществление программы *Восточное партнерство* многосторонних измерений началось в 2010 году. Фонды, выделенные в бюджет ЕС для многосторонних измерений Восточного партнерства, будут способствовать интегрированному менеджменту границ, поддержке МСП и целям энергетической эффективности, а также поддержат деятельность Платформ Восточного партнерства и Форума гражданского общества; эти фонды вместе с Советом Европы будут также способствовать созданию возможностей в интересах партнеров EaP.

До сих пор были проведены 4 встречи Платформы IV (10 июня 2009 г., 26 ноября 2009 г., 27 мая 2010 г., 13 октября 2009-2010 гг.). На встречах Платформы IV были определены главные области сотрудничества, а также программы работ на 2009 – 2011 годы.

**Платформа IV – “Контакты между людьми”** сосредоточена на следующих 5 основных целях:

- **Основная цель 1 – Образование и Обучение** (обучение мобильности, обучение языкам” (программа e-Twinning для школ)
- **Основная цель 2 – Молодежь** (программа ‘Молодежь в действии’)
- **Основная цель 3 – Культура** (политика диалога в культуре, восточные партнеры в культурной программе ЕС)
- **Основная цель 4 – Информационное общество** (диалог в региональной политике о развитии информационного общества)
- **Основная цель 5 – Исследования** (рост участия восточных партнеров в Рамочных программах (FP7))

Следуя рабочим программам 2010-2011 годов, Европейская комиссия предложила провести следующие мероприятия по Платформе IV:

<sup>1</sup> European Commission, European External Action Service – Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership, [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap\\_vademecum\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vademecum_en.pdf)

Таблица 1: Мероприятия запланированные и осуществленные по основным целям

|                         |                                                                                                                                                                                                        |                                                                                |                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Образование             | 1-ый Семинар по программе Jean Monnet<br>2-ой Семинар по программе Jean Monnet<br>Круглый стол презентации программы “e-Twining”<br>“Tempus”/“Erasmus Mundus” 6-ая региональная информационная встреча | 52-26 окт., 2010, Брюссель<br>декабрь, 2010<br>4-5октябрь, 2010<br><br>Кишинев | Презентация Аспектов Европейской интеграции Восточного Партнерства<br>Введение в возможности европейской интеграции - технические требования<br><br>Широкомасштабная ирформационная кампания |
| Молодежь                | Семинар по молодежной стратегии ЕС                                                                                                                                                                     | 2010 или 2011, Киев                                                            | Подход Совета Европы к молодежной политике                                                                                                                                                   |
| Культура                | “Программа культуры Восточного партнерства“, ирформационные сессии с просьбой представить предложения                                                                                                  | Октябрь, 2010, Брюссель                                                        | Ознакомление с возможностями сотрудничества и техническими требованиями                                                                                                                      |
| Информационное общество | Семинар о сотрудничестве регуляторов национальных телекоммуникаций стран Восточного партнерства с партнерами ЕС                                                                                        | 7-8 октябрь, 2010, Вена                                                        | Картирование операторов ICT; стимулирование изучения политики диалога ICT                                                                                                                    |
| Исследования            | Встреча - Национальные контактные лица (NCP) седьмой рамочной программы (FP7); тренинг NCP                                                                                                             | Окт.-ноябрь 2010, Брюссель                                                     |                                                                                                                                                                                              |
| Культура                | Региональный семинар по культуре                                                                                                                                                                       | 14 апрель, 2011, Тбилиси                                                       | Цели политики диалога в области культуры; приоритеты и методы политики диалога в области культуры                                                                                            |

С начала основания Восточного Партнерства, Грузия принимает участие как в двусторонних, так и в многосторонних форматах сотрудничества. Служба Государственного министра Грузии по европейской и евро-атлантической интеграции отвечает за общую координацию многостороннего формата, включая Платформу IV - “контакты между людьми”.

Следующие отраслевые министерства и государственные структуры отвечают за партнерство по направлениям Платформы IV:

- Образование и обучение – Министерство образования и науки Грузии;
- Культура – Министерство культуры и охраны памятников;
- Молодежь – Министерство молодежи и спорта Грузии;
- Информационное общество – Комиссия по регулированию телекоммуникаций;
- Наука – Министерство образования и науки Грузии.

Кроме государственных структур, организации гражданского общества также активно участвуют в программе Восточного партнерства ‘Контакты между людьми’. Для того, чтобы способствовать сотрудничеству в программе Восточного партнерства, в Грузии были учреждены “Национальные Платформы” в соответствии с Тематическими Платформами. Четвёртая рабочая группа создана в рамках национальной платформ.

Служба Государственного министра по европейской и евро-атлантической интеграции весьма активно сотрудничает с министерствами соответствующих отраслей, а также с организациями гражданского общества (SCO) в области деятельности Восточного партнерства. 15-17 июля 2010 года вышеупомянутой службой была проведена Международная конференция “Сотрудничество в рамках Восточного партнерства”. Служба организует регулярные координационные встречи национальных контактных лиц. До сих пор было проведено 6 встреч национальных контактных лиц платформ ВП,

включая национальные контактные лица платформы IV из отраслевых министерств Грузии (начальники отделов). На встречах каждое контактное лицо платформы отчитывается о продвижениях, достигнутых в рамках ВП в соответствующей области, оговаривая конкретные проблемы дальнейшего сотрудничества. Служба регулярно приглашает организации гражданского общества, чтобы держать их в курсе событий и знакомить с достигнутыми успехами гражданских организаций в рамках Восточного партнерства. Для обеспечения максимальной эффективности, Служба государственного министра поддерживает координацию действий между министерствами и организациями гражданского общества.

Благодаря текущей реорганизации в службах Европейской Комиссии, Служба Государственного министра по европейской и евро-атлантической интеграции сталкивается с некоторыми трудностями, связанными с коммуникацией с определенными службами ЕК по поводу прогресса запланированных действий и перспектив развития. Следовательно, Служба временно ограничена в предоставлении обновленной информации контактными лицами и в разработке ясных ориентиров для дальнейшего сотрудничества.

## **2. “Контакт между людьми” (Платформа IV): данное положение и вызовы для Грузии**

### **Образование и обучение:**

Грузия – одна из лидеров среди “стран Болоньи” по реформам высшего образования. Благодаря успехам, достигнутым в имплементации требований Болоньи, Грузия как отдельный пример была включена в Независимую Оценку Процесса Болоньи.

Министерство образования и науки Грузии формально отвечает за образовательный компонент Платформы IV Восточного партнерства. Несмотря на то что Министерство подключено к сотрудничеству с программами EaP (Tacis, ENP), в результате частых структурных изменений и перестановок в штате сотрудников, министерство испытывает недостаток в информации по фондам образования в ВП, о доступных программах, механизме финансирования, возможностей представления проектных предложений, и т.д. Судя по анализу потребностей, необходим тренинг для должностных лиц разных уровней (глав разных департаментов). Тренинг может быть предпринят Службой Государственного министра по европейской и евро-атлантической интеграции, а также делегацией Еврокомиссии в Тбилиси.

В области образования и обучения национальные приоритеты полностью совпадают с целями программы ВР, которая подчеркивает особое значение треугольника “знание-инновация-исследование” для высшего образования, которое играет существенную роль в развитии человеческого капитала, создавая новые знания для общества, передавая его студентам и содействуя нововведениям.

Несмотря на то, что в Министерстве образования и науки разные структурные единицы ответственны за школьное и высшее образование, поскольку EaP охватывает обе эти области, необходимо назначение контактного лица для координации всех EaP программ разных образовательных областей.

Несмотря на частую смену высоких должностных лиц, сдужающих и изменение структуры, Министерство образования и науки может считаться одним из наиболее успешных и продвинутых в сотрудничестве с программами и инициативами ЕС и EaP.

В том случае если это не может быть выполнено в короткий срок (в связи с правовыми и другими проблемами), Еврокомиссия должна приложить все усилия к более широкому применению наиболее успешных внутренних европейских программ-инструментов в областях школьного специального образования (Socrates, Leonardo, Comenius, Grundvic, и других), в том числе и для восточных партнеров. Новые возможности и программы должны быть гибкими, более соответствовать специфике и нуждам данной страны и ориентироваться на очевидные результаты.

## Tempus

Начиная с 1995 года Грузия продолжает пользоваться положительными результатами программы Tempus, которая широко известна как одна из самых успешных программ ЕС. Эта программа нацелена на модернизацию высшего образования в Грузии по Лиссабонской повестке дня и процессу Болоньи. Tempus создала солидную базу для успешного осуществления Болонских принципов, поддерживая развитие куррикулума, введение механизмов обеспечения качества, национальную квалификационную структуру и образование. Постоянно растет количество финансируемых предложений и проектов. В течение последних 15 лет 13 грузинских ВУЗ-ов воспользовались разными проектами Tempus. До сих пор, в Грузии в целом были осуществлены 19 проектов Tempus.

Что касается программы Tempus 2007 года, она осуществляется по региональному формату во всех странах ЕС и в шести странах Восточного партнерства, плюс Россия. Грузинское правительство, также как и Университеты, предпочитают следовать предыдущей структуре консорциума с ограничением участия ЕС только тремя странами. Настоящее увеличение числа партнеров явно отрицательно влияет на успешность и эффективность конкретных проектов, как со стороны менеджмента и мониторинга проекта, так и с точки зрения фрагментаций и широкого разброса доступных ресурсов проекта. Принимая во внимание, что все страны-участники вынуждены пользоваться ресурсами программы Tempus из одной корзины с очень ограниченными финансовыми ресурсами, риск того, что эти ресурсы могут быть поглощены Россией, довольно высок, так как у России большой опыт общения с программами Tempus и наличие большого количества образовательных учреждений. Грузинское правительство представило в ЕС просьбу и рекомендацию ограничиться участием исключительно стран ЕаР в текущем бюджете программы Tempus.

Несмотря на то, что Tempus открыт для партнерства с университетами и предприятиями, до сих пор частные учреждения и организации гражданского общества (CSO) недостаточно представлены в программе Tempus в Грузии. Существует неосвоенное пространство, в котором Tempus мог бы развить сотрудничество, что является одним из приоритетов для страны.

Что касается строения программы с хорошо сбалансированным подходом к структуре от деталей к общему и от общего к деталям, оно имеет позитивное влияние на реформу высшего образования в стране. Участие национальной команды экспертов высшего образования в программе Tempus способствовало успеху программы.

Схема и структура программы Tempus с успехом могут быть развиты и применены к другим направлениям платформы ЕаР “Контакты между людьми”, таким как молодежь, культура, наука, стимулируя при этом попытки гражданских организаций, частных предприятий, профессиональных организаций, агентств и т.д.

Эффективная деятельность офиса Национальной службы Tempus в Грузии также обуславливает успех программы. Можно приветствовать и рекомендовать создание Национальных служб и Информационных точек также и в других программах ЕаР.

## Erasmus Mundus

Цель этой программы достигнуть лучшего понимания и взаимного обогащения в сотрудничестве между ЕС и третьими странами в сфере высшего образования стимулированием обмена персоналом, знанием и навыками на уровне высшего образования.

Начиная с 2009 года, новая фаза программы Erasmus Mundus (2009-2013) обеспечивает поддержку учреждений высшего образования, которые желают осуществить совместные программы на уровне аспирантов (действие 1), или основать сотрудничество между университетами Европы и целевых третьих стран (Действие 2).

- Отдельные студенты, исследователи и сотрудники университетов, которые хотели бы провести период обучения, исследования или преподавания в контексте одной из названных совместных программ или партнерского сотрудничества;

- Любая организация, активно действующая в области высшего образования, которая желает разработать проекты для повышения привлекательности, значимости, профиля и имиджа европейского высшего образования в мире (Действие 3).

До настоящего времени, во всем южно-кавказском регионе был профинансирован только один проект, включая три высших учебных заведения в Грузии (Государственные университеты в Тбилиси, Телави и Батуми). Кроме того, была гарантирована мобильность 58 лиц (студентов и преподавателей).

В связи с разным уровнем сближения восточных стран со сферой европейского высшего образования, осуществление национальных программ в Грузии может оказаться более действенным по сравнению с региональными. Мы бы рекомендовали запустить программу ‘University TWINNING’, которая сможет комбинировать принципы сотрудничества Tempus и Erasmus, и не занимаясь конкретными дисциплинами и предметами, будет способствовать мобильности EU-East, East-EU между университетами, следуя их интересам в учебе. Кроме мобильности, очень важно стимулировать сотрудничество университет-предприятие. Примеры: твиннинг университетов ЕС (“бизнес инкубаторами” или “технологическими парками”) с Грузинскими университетами для развития названных структур в университете-партнере; усиление эффективной мобильности между “университетами-близнецами” при обоюдном признании планов учебы и степеней; обмен опытом по проектам обучения, и т.д.

### **e-Twinning**

Министерство образования и науки Грузии приветствует идею Европейской комиссии о задействие программы **e-Twinning** для школ восточных партнеров. E-twinning является очень эффективным инструментом с небольшим бюджетом, который дает возможность обеспечить результат за достаточно короткий промежуток времени.

4-5 октября 2010 года Комиссия организовала круглый стол с Восточными партнерами в Кишиневе, с целью презентации программы e-Twinning, правил реализации и сопряженных с программой технических, организационных и практических нужд, как например, безопасность интернета, наличие местных служб поддержки и языковых проблем. В дополнение к встрече Круглого стола продолжился диалог о детальных условиях реализации программы.

Реформа школьного образования является самой приоритетной для Грузии. Поэтому на результаты осуществления предложенного плана возлагаются определенные надежды и Грузия принимает активное участие в переговорах по этому вопросу.

### **Jean-Monnet**

Грузия принимает участие в программе Jean Monnet с 2007 года. Кафедра Жанна Моне была открыта в Тбилисском государственном университете им. И. Джавахишили. Однако, степень участия Грузии в этой программе недостаточно, и университеты еще не в полной мере использовали возможности, предложенные программой. Региональные университеты, в особенности, не располагают достаточной информацией о возможностях, предоставляемой этой программой.

В вышеназванном университете существует ЕС центр Европейских исследований. Было бы разумно основать сеть Грузинских и ЕС Центров Европейских исследований в рамках программы Jean Monnet. Программа могла бы способствовать основанию Черноморского центра европейских исследований в Тбилиси. Это является инициативой Грузинского центра европейских исследований, поддержанной Грузинским правительством.

## Наука

### *7ая Рамочная программа (FP7)*

Министерство образования и науки - важнейший орган, определяющий политику исследований в стране. В настоящее время важнейшим приоритетом Министерства является усиление исследовательского компонента в Грузинских высших учебных заведениях, содействие международному сотрудничеству в сфере научных исследований и коммерциализирование исследований.

Национальный Научный Фонд им. Шота Руставели (SRNSF) был учрежден в качестве главной исследовательской организации, как результат объединения Грузинского национального научного фонда и Фонда грузинских исследований им. Руставели по гуманитарным и социальным наукам. “Фонд направлен на обеспечение рационального использования финансовых возможностей, предназначенных для развития науки, на создание единой системы финансирования науки, общественного доверия, а также мониторинга государственных научных грантов заинтересованными сторонами и введения отчетности Министра образования и науки о новых научных достижениях и ожидаемых экономических эффектах по данным финансирования грантов”.<sup>2</sup>

Рабочие программы 2011 года предлагают новый диапазон возможностей для всех исследовательских организаций стран Восточного партнерства. Первая часть откликов на эти рабочие программы была опубликована 20 июля. Восточное партнерство обеспечит поддержку стран-членов и стран ассоциированных с FP7 с целью расширения сети Национальных контактных лиц (NCP). Все официально названные национальные координаторы-контакты из Восточного партнерства P7 были приглашены на ежегодное собрание национальных NCP координаторов, которое состоялось 11-12 октября в Брюсселе. Чтобы поднять качество проекта, необходимо инструктировать NCP. Комиссия предложила Грузии назвать NCP для юридических и финансовых дел, что будет способствовать представлению более квалифицированных проектов. Сессия тренинга NCP была проведена 22-23 ноября в Брюсселе.

После 2008 года Грузия приняла участие в 6 совместных исследовательских проектах. До сих пор было подано всего 9 заявок на проекты (самая высокая цифра в течение последних лет) финансируемые в рамках FP7.

Министерство образования и науки Грузии не полностью поддерживает проекты, финансируемые FP7. Как видно, в FP7 годами сотрудничали одни и те же консорциумы, что обнаруживает недостаток навыков техники приготовления и представления проектов исследовательских учреждений. Для NCP должны проводиться тренинги, которые обучат потенциальных местных заявителей. Желательно организовать семинар для грузинских исследователей по технике подготовки грантовых заявок, о разнообразных возможностях в странах ЕС, о двусторонних и многосторонних уровнях для планирования исследовательских предложений.

6-8 июля 2011 года Комиссия планирует организацию встречи по вопросам мобильности обучения и научных исследований для Восточных партнеров, где Комиссия и государства-члены смогут представить различные возможности, программы и инициативы для поддержания и роста мобильности исследователей, такие как, FP7 Marie Curie Actions и меры поддержки от EURAXESS.

## Культура

Министерство культуры и охраны памятников Грузии является важнейшим государственным исполнительным органом, который отвечает за определение политики культуры. План действия Европейской политики соседства (Грузия) выявляет два важных приоритета Министерства культуры и защиты памятников:

- Изучение возможностей сотрудничества в рамках программ ЕС в сфере культуры;
- Интеграция Грузинской культуры в обще-европейскую культуру.

<sup>2</sup> Ministry of Education and Science of Georgia, <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=80&lang=eng>

Первый приоритет предполагает действия, которые стимулируют консультации с организациями государств ЕС для администрирования культуры, с целью обмена опытом и сотрудничества в рамках программ ЕС в области культуры, а также принятия участия в международных договорах и конвенциях.

Второй приоритет касается организации международных фестивалей в Грузии, и популяризации грузинской культуры в государствах-членах ЕС.<sup>3</sup>

Министерство представило следующие приоритеты на 2011-2014 годы:<sup>4</sup>

1. Поддержка системы образования в сфере искусства;
2. Создание позитивного имиджа Грузии во всем мире;
3. Поддержка культурного наследия и улучшение музейной системы;
4. Поддержка разнообразных областей искусства.

Вышеназванные приоритеты частично совпадают с целями 'Киевской инициативы региональной программы: Черное море и Южный Кавказ'.<sup>5</sup>

В 2010 году Министерство культуры и охраны памятников Грузии подписало несколько меморандумов и конвенций о сотрудничестве по вопросам культуры с разными странами ЕС (Португалией, Болгарией) и в настоящее время активно сотрудничает с Советом Европы. "Рамочная конвенция о ценности культурного наследия для общества" будет ратифицирована к концу 2011 года, а "Конвенция Ландшафтов Европы" уже ратифицирована и вступила в силу в январе 2011.

Однако, вследствие того, что с 90х годов сектор культуры в Грузии был оставлен без внимания со стороны программ Совета Европы (двустороннее и многостороннее сотрудничество в культуре стало доступно через программы ENPI и EaP, запущенные в 2009), Министерству недостает институциональной памяти и опыта сотрудничества с программами и возможностями СЕ. Поэтому, Министерство культуры и охраны памятников нуждается в советах по политике, также как и в помощи наращивания потенциала. Нужно провести специальный тренинг политиков на разных уровнях для укрепления сотрудничества с ЕС и получения максимальной пользы от программ Восточного партнерства по культуре.

Министерство культуры и охраны памятников Грузии было инициатором создания Сети центров европейских исследований, что отразилось в основных целях и работе программы (2009-2011) многосторонней Платформы IV. Эта сеть должна быть надежной платформой для программы молодежного обмена и развития связей между молодыми европейцами. Министерство также положительно отозвалось на предложение Европейской комиссии развития территориального сотрудничества - созданием Региональной Ассамблеи Восточных Партнеров и основанием территориального измерения Восточного партнерства. Министерство культуры и защиты памятников Грузии было готово предоставить возможность проведения регионального семинара в Грузии в апреле 2011 года.

Помимо Министерства, важно укрепить возможности и всех других культурных операторов. В странах-партнерах должна быть создана местная сеть операторов культуры (по сферам деятельности), а также региональная сеть, которая будет сотрудничать с сетью операторов культуры ЕС. Самым важным приоритетом представляются тренинги, а также обмен опытом по менеджменту и коммерциализации культуры. Министерство должно сотрудничать с культурными организациями Гражданского общества и молодежью для их привлечения в политику.

Грузия принимает участие в 4 проектах, финансируемых в рамках программы Политики соседства: "Специальная Акция Программы Культуры с Третьими Странами (2010)". Специальная акция явилась дополнительным стимулом для участия стран Восточного партнерства в культурном сотрудничестве.

<sup>3</sup> Ministry of Culture and Monuments Protection of Georgia, "Implementation Plan of the European Neighborhood Policy EU-Georgia Action Plan (ENP AP) 2011"

<sup>4</sup> Council of Europe/ERICarts: "Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe", 12th edition 2011", <http://www.culturalpolicies.net>

<sup>5</sup> "Kiev Initiative Regional Programme: Black Sea and South Caucasus", [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cooperation/Kyiv/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/cooperation/Kyiv/default_en.asp)

## Молодежь

Министерство спорта и молодежи является главным исполнительным органом, который ответствен за реализацию молодежной политики в стране. Конкретнее, министерство способствует развитию основных направлений государственной политики, созданию собственных государственных программ и координированию эффективных проектов государственного управления во всей молодежной сфере. Министерство сравнительно молодо, оно было создано летом 2010 года. Сотрудники тоже молодые, им недостает опыта и “памяти сотрудничества” с СЕ, хотя министерство очень активное и мотивированное.

Проект ‘Национальная политика молодежи Грузии’, разработанный Министерством спорта и молодежи Грузии был поддержан UNICEF-ом. Документ определяет стратегические направления молодежной политики. В создании совместной европейской стратегии Министерству оказывает поддержку Совет Европы, определяя региональные приоритеты и планируя молодежные и спортивные программы. Национальная молодежная политика Грузии и ее приоритеты соответствуют требованиям “Политики Государственности” ЕС, а также приоритетам Восточного партнерства.

Самым большим вызовом для государства в процессе менеджмента молодежного сектора - координация действий различных заинтересованных лиц, работающих в этом секторе, как например, Дела спорта и молодежи парламента Грузии, государственные и местные органы самоуправления и агентства, которые имеют прямое отношение к молодежи, молодежные организации, студенты и школьное самоуправление, международные донорские организации и дипломатический корпус, местные NGO, работающие с молодежью, средства массовой информации. Для лучшей координации всех потенциально заинтересованных лиц должен быть учрежден перекрестно-секторальный межструктурный совет.

Министерство поддерживает и стимулирует грузинские NGO для участия в программе *Молодежь в действии*. В 2009 году Грузия была лидером среди стран Восточного партнерства, получивших гранты в проектах Восточной Европы и Кавказа (ЕЕСА).<sup>6</sup>

Поскольку Министерству недостает институциональной памяти и опыта сотрудничества с донорскими программами ЕС, желательно помочь ему в институциональном развитии, наращивании потенциала. Министерство, возможно, извлечет пользу из программы Twinning в вышеназванном компоненте.

Было бы желательно более активное участие политиков в регулярных семинарах, конференциях, тренингах, диалогах о политике. Министерство должно принимать участие в рамочных программах молодежных совместных исследований и совместных действиях по разным тематическим вопросам. Наряду с региональными и многосторонними программами, необходимо увеличить количество двусторонних программ. Желательно улучшить сотрудничество с UNICEF, программами Совета Европы. Более активная деятельность молодежного ресурсного центра SALTO для Восточной Европы и Кавказа укрепит контакты и поддержит эффективность в наращивании потенциала и партнерства между организациями и странами партнерства.

Министерство молодежи и спорта должно создать перекрестно-секторальные проекты, в которых участвовали бы представители как Министерство культуры и Министерство образования и науки, так и представители организации гражданского общества.

## Информационное общество

Национальная комиссия по регулированию телекоммуникаций является главным регулятором в секторе телекома Грузии. Комиссия стремится участвовать в диалогах о развитии Информационного общества со всеми Восточными партнерами. Такие диалоги могут касаться поддержанию регу-

<sup>6</sup> KRZYSTOF DUDA, “SALTO survey concerning the EVS developments in Eastern Europe and Caucasus in 2009, 31 March, 2010”

лирующего подхода ЕС, исследования внутреннего сотрудничества в ИСТ, закрытия цифровой системы и менеджмента глобальных вопросов ИСТ, например, управления интернета. Представитель этой комиссии участвовал в конференции 7-8 октября 2010 в Вене. Государственная комиссия по регулированию телекоммуникаций готовит документ о приоритетах и планах в этой сфере, что будет представлено на следующей встрече в Португалии.

Комиссия должна создать межструктурную организацию, которая будет координировать действия и приоритеты разных отраслевых министерств, заинтересованных в развитии информационного общества. Кроме Национальной комиссии и министерств, пользу от этой программы смогут получать и университеты, школы, музеи и другие учреждения.

### **Планы SCO в Восточном партнерстве**

Правительство Грузии сотрудничает с Гражданским Обществом в рамках Восточного партнерства. Служба Госминистра по Европейской и Евро-атлантической интеграции начала регулярный диалог с НПО, участвующими в Форуме гражданского общества по всем четырем направлениям, включая “контакты между людьми”, с участием отраслевых министерств. Грузия поддержала участие представителей CSF на встречах Платформы с целью презентации их рекомендаций и данных.

Создание Форума гражданского общества Восточного партнерства было инициировано Европейской комиссией в ноябре 2009 года. CSF состоит из представителей CSO из ЕС, шести стран-партнеров и международных организаций. Еврокомиссия разработала концепцию CSF со списком четырех основных целей:

1. Участие Гражданского общества в Восточном партнерстве;
2. Координация между CSO шести стран Восточного партнерства;
3. Диалог Гражданского общества с правительством;
4. Сотрудничество между ЕС CSO и шестью странами.

Для улучшения достижения целей CSF на уровне стран-партнеров, каждой стране-партнеру рекомендуют создать свои Национальные платформы гражданского общества в Восточном партнерстве. Национальная платформа была организована в ноябре 2010 года и была профинансирована фондом Открытое общество – Грузия и Фондом Генриха Белля. Национальная платформа подразделена на тематические платформы. 4-ая национальная платформа состоит из 31 CSO, координированных Главой Центра Европейских Исследований.

Президент Ассоциации Молодых Юристов (GYLA), Тамар Хидашели была выбрана Национальным координатором Грузии на первом CSF в Брюсселе в ноябре 2009 года. Летом 2009 года GYLA представила проект выборочных критериев для CSO, которые желают стать членами грузинской Гражданской платформы в Восточном партнерстве (Грузинская EaP), которая, в свою очередь, основывается на лучшей практике стран-партнеров. До сих пор 70 CSO выразили интерес принять участие в Грузинской Национальной платформе, хотя Платформа будет работать по принципу открытых дверей и членство не будет ограничено организациями, которые успели выразить свой интерес до основания Национальной платформы. Рекомендации, касающиеся реализации EaP станут значительным аспектом в работе Национальной платформы.

Члены 4-ой Национальной платформы должны ясно разбираться в финансировании EaP, а также в приоритетах и условиях политики диалога в образовании, культуры и молодежных делах. Знания и возможности членов CSO 4-ой Национальной платформы должны быть расширены, что укрепит эффективное сотрудничество и партнерство с гражданскими организациями в области культуры, образования и молодежи в пределах программы Восточного партнерства.

#### 4. Рекомендации

Несмотря на усилия службы Государственного министра по Европейской и Евро-атлантической интеграции, существует определенный недостаток знания и распознавания в правительственных структурах, также как и в CSO о том, что именно предлагает Восточное партнерство. Поэтому, в некоторых случаях можно заметить завышенные и нереальные ожидания. С другой стороны, правительство Грузии, а также CSO должны требовать от Европейской комиссии то, что, по их мнению, было бы наиболее подходящим и желаемым для страны.

Все бенефициарии и заинтересованные лица должны ознакомиться с достаточно сложной финансовой структурой партнерства. Что касается документа Еврокомиссии “Справочник по финансированию в рамках Восточного партнерства”,<sup>7</sup> делегация Евросоюза в Грузии должна провести Power Point презентацию для заинтересованных лиц Платформы IV и различных акторов по вопросу “Как работает Восточное партнерство”, включая тематическое исследование для Грузии.

Для того, чтобы поднять уровень знания, в отраслевых министерствах должны быть выделены контактные лица ВП, соответствующих Платформе IV. Контактные лица должны быть ответственны за распространение обновлений Восточного партнерства и координацию задач и действий, связанных с EaP. Контактные лица должны пройти тренинг по условиям сотрудничества, связанных с Восточным партнерством с целью обучения новых служащих соответствующего министерства.

Политика сотрудничества по отношению к странам-партнерам должна быть дифференцированной, асимметричной, более обусловленной конкретным требованиям, чем единой. Программы и проекты должны быть гибкими и соответствующим потребностям и возможностям данной страны.

Диалог о политике нельзя ограничить “дискуссией ради дискуссии”, хотя некоторые ориентиры и мандаты должны быть установлены, а также выработаны соответствующие резолюции. Последующие дискуссии по политике действия следует контролировать. Восточное партнерство, как инициатива сотрудничества, не должна фокусироваться лишь на диалоге о политике, но должна также касаться технической помощи, включая проекты финансовой поддержки.

Сфера программы платформы IV Восточного партнерства выглядит неадекватной по отношению к тем финансовым ресурсам, которые выделены для платформ программы. Выделение дополнительного финансирования существенно для обеспечения осуществления всех релевантных совместных и амбициозных проектов, определенных Восточным партнерством. Необходима ясность в механизмах финансирования, в процедуре представления проектов, критериях отбора, в потенциальной синергии с EU и международными финансовыми организациями.

Подобно другим платформам, тематические группы и ключевые инициативы с ясной целью и задачами должны быть созданы и для платформы IV, что обеспечит создание программ ориентированных на результат с учетом спроса, реалистических и индивидуальных программ помощи.

“Контактные Лица” должны быть предназначены для каждой конкретной программы странами-партнерами Евросоюза (как напр. для Tempus, FP7, и т.д.), что улучшит эффективность, координацию, ясность соответствующей программы.

Платформа “Контакты между людьми” не может быть укреплена, если на смену облегченному визовому режиму не придет либерализация процесса получения виз. Евросоюз должен ускорить предоставление Грузии релевантной дорожной карты для визовой либерализации.

Поскольку программа Восточного партнерства шире открыла дверь Гражданскому обществу, чем ENP или предыдущие программы Евросоюза, CSO должны активно участвовать в процессах принятия решений, планировании, осуществлении и мониторинге новых политик, а также в процессах коммуникации с общественностью. CSO должны создавать региональные сети для сотрудничества с сетями ЕС, что будет способствовать расширению “контактов между людьми” в области молодежной политики, образования и культуры.

<sup>7</sup> EC’s External Action Service Document “Vademecum on Financing in the Framework of the Eastern Partnership” [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap\\_vademecum\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vademecum_en.pdf)

**Ильгар Гасанлы**

Азербайджанский Национальный Комитет по вопросам европейской интеграции,  
Руководитель проекта

## КОНТАКТЫ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ В КОНТЕКСТЕ ВП: ВЗГЛЯД ИЗ АЗЕРБАЙДЖАНА

### **Введение**

Восточное партнерство (ВП) стремится способствовать улучшению взаимодействия не только между политиками и чиновниками, но и между гражданами ЕС и гражданами соседних стран. Содействие контактам между людьми рассматривается как один из лучших способов достичь целей Восточного партнерства и заложить прочную основу для продуктивных политических и экономических связей.

Человеческое измерение политики дает гражданам возможность лучше понять культуру, историю, ценности и менталитет друг друга, помогает осознать важность прочной связи между жителями ЕС и соседних стран, помогает жителям стран-партнеров лучше увидеть Европейский Союз. Контакты между людьми помогают преодолеть взаимное непонимание между различными народами и культурами, позволяют сглаживать конфликты, и способствуют культурному обмену.

Сферы деятельности программы *Контакты между людьми* – повышение качества образования, поощрение культурного, молодежного и научного обмена, а также развитие информационного общества и средств массовой информации.<sup>1</sup>

Реформирование и модернизация системы образования являются ключевой предпосылкой стабильности и экономической конкурентоспособности. Существует необходимость в устранении определенных пробелов в системах образования стран, соседних с ЕС, особенно в странах Восточного партнерства.

В странах ЕПС / ВП был осуществлен целый ряд программ ЕС по содействию академическому обмену. Такие программы университетского сотрудничества и обмена как *Tempus*, *Erasmus Mundus*, *Jean Monnet*, способствовали наведению мостов и преодолению предрассудков в ЕС. В стадии разработки находится стипендиальная программа, охватывающая все страны-партнеры ВП / ЕПС. Распространение и обмен передовым опытом в области высшего образования способствует сближению с такими схемами ЕС, как Болонский процесс, в котором участвуют многие страны-партнеры ЕПС.

В области исследовательского обмена, рядом стран-партнеров ВП / ЕПС уже подписаны научные и технические соглашения, призванные содействовать участию университетов, компаний и исследовательских центров стран ЕС в рамочной программе научных исследований. ВП / ЕПС

<sup>1</sup> Рабочий документ персонала Комиссии, сообщение Комиссии Европейскому парламенту и Совету, Восточное партнерство. – Брюссель, SEC (2008) 2974 / 3

также ставит целью повышение осведомленности о грантах по мобильности, напр., стипендиальной программы Марии Кюри.

В азербайджанском законодательстве нет упоминания о каких-либо конкретных национальных приоритетах по вопросам укрепления контактов в рамках образовательных, культурных и молодежных программ Восточного партнерства. Это не удивительно, так как программа Восточного партнерства начала действовать всего два года назад, тогда как почти все законодательные акты Азербайджана были приняты после обретения Республикой независимости в 1991 году.

Главным препятствием на пути расширения контактов между людьми является проблема визового режима. Облегчение въезда в Европейский Союз является вопросом первостепенной важности для населения и правительства Азербайджанской Республики. Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии будут способствовать углублению прямых контактов между людьми ЕС и Азербайджана и расширению возможностей для поездок, особенно для молодого поколения. Для граждан новых независимых государств, не имеющих существенного опыта в демократическом строительстве и осознания важности демократических ценностей и свобод, прямые контакты между людьми играют важную роль в осознании ценностей ЕС.

## **Часть 1. Национальные приоритеты и национальное законодательство**

### **1.1. Национальная молодежная и образовательная политика Азербайджана**

Для любой успешной страны молодежная политика является приоритетным направлением. Каждое государство, обладающее ясным видением своего будущего, понимает, что инвестиция в развитие молодежи является лучшим способом капиталовложения.

После распада Советского Союза пришел конец монополии комсомола (Коммунистического союза молодежи) в работе с молодежью. Новая молодежная политика стала осуществляться постепенно, причем в новом контексте, который необходимо учитывать для того, чтобы в полной мере понять ее развитие.

Отношение к молодежи в Азербайджане резко изменилось после обретения независимости в 1991 году. В последние годы было предпринято много важных шагов для включения представителей молодежи в решение современных проблем и повышения их роли в общественно-политической жизни.

Сегодня молодежная политика является одним из главных приоритетов правительства Азербайджана. Азербайджан является одним из самых молодых государств в Европе. Граждане в возрасте до 35 лет составляют 66% от общей численности населения<sup>2</sup>. Согласно действующему законодательству, лицо считается молодым, если ему / ей от 14 до 29 лет<sup>3</sup>.

Главным органом исполнительной власти в Азербайджане, ответственным за молодежную политику, является Министерство по делам молодежи и спорта, созданное в 1994 году указом президента Азербайджанской Республики<sup>4</sup>. Основная функция Министерства – разработка общих направлений государственной политики в стране, забота о молодежи, как наиболее важной части общества, осуществление собственных государственных программ и координация эффективного государственного управления всей сферы молодежной политики. Кроме того, другие министерства также, в той или иной степени, занимаются работой с молодежью или ответственны за вопросы, касающиеся детей и молодежи:

1. Министерство Образования Азербайджанской Республики;
2. Министерство Культуры и Туризма Азербайджанской Республики;
3. Министерство Труда и социальной защиты населения Азербайджана;

<sup>2</sup> Европейская летняя школа для Азербайджана молодежи, 8/25/2009, доступ по адресу:

<http://portal.edu.az/English/Pages/EuropeansummerschoolforAzerbaijanyouth.aspxv>

<sup>3</sup> Youth Policy Development in Eastern Europe and Caucasus, *Seminar Report by Jonathan Evans*, Konstancin-Jeziorna, Poland, 6-9 July, 2009

<sup>4</sup> [www.mys.gov.az](http://www.mys.gov.az)

4. Министерство Связи и информационных технологий;
5. Министерство Здравоохранения;
6. Государственный Комитет Азербайджана по делам семьи, женщин и детей.

Следует отметить, что в Конституции Азербайджана нет особой статьи, касающейся молодежных вопросов. Только две статьи Конституции связаны с вопросами молодежи в Азербайджане:

1. Статья 17, отношения семьи и государства;
2. Статья 42, оговаривающая право на образование.

Основные направления молодежной политики были определены в законе Азербайджанской Республики “О молодежной политике” следующим образом:

- Воспитание молодежи и участие молодежи в культурной жизни;
- Государственная помощь для талантливых молодых людей;
- Здравоохранение и физическое развитие молодежи /Забота о здоровье и физическом развитии молодого поколения;
- Обеспечение занятости молодежи;
- Государственная помощь молодым семьям;
- Государственная поддержка молодежных организаций.

Были приняты следующие законодательные акты, направленные на укрепление работы по физическому, умственному и этическому, патриотическому воспитанию молодежи, и на решение их социально-экономических проблем:

- Указ президента Азербайджанской Республики “О государственной помощи талантливой молодежи” (22 июня 1996 г.);
- Указ президента Азербайджанской Республики “О предоставлении специальных стипендий для талантливой молодежи” (13 сентября 1997 г.);
- Указ президента Азербайджанской Республики “О государственной молодежной политике” (29 июля 1999 г.);
- Программа “Молодая семья” (16 февраля 1999 г.);
- Указ президента Азербайджанской Республики “О повышении патриотизма и гражданского самосознания / гражданских чувств молодежи” (17 февраля 1999 г.);
- “Национальная программа по решению социальных, экономических и других проблем талантливых подростков и творческой молодежи, и помощь в развитии их способностей” (4 августа 2000 г.);
- “О трудоустройстве молодых людей, уволенных из армии” (23 августа 2000 г.);
- Закон “О государственной молодежной политике” (принят 13 ноября 2001 года, поправки в 2006 и 2007 гг.)
- Указ “О ратификации Азербайджанской государственной молодежной программы (2005-2009)” (30 августа 2005 г.)<sup>5</sup>

Как видим, за последние годы в Азербайджане было принято достаточно большое количество законов. В 2010 году было принято более 20 нормативно-правовых документов по молодежной политике<sup>6</sup>.

Хотя закон “О государственной молодежной политике” охватывает 2005-2009 годы, в 2010 году не было принято новой государственной программы в сфере молодежной политики. По словам г-на Интигама Бабаева, заместителя министра молодежи и спорта Азербайджана, ведется работа по подготовке новой государственной молодежной программы, которая будет охватывать 2011-2015 годы<sup>7</sup>. Недавно президент Азербайджана Ильхам Алиев подписал указ о государственной программе “Азербайджанская молодежь в 2011-2015 годах”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> <http://www.azregionaldevelopment.az/eng/laws/print:page,1,157-azerbaijan-youth-state-program-2005-2009.html>

<sup>6</sup> Azerbaijan successfully pursues its youth policy. – *Interview of Deputy Minister of Youth and Sport Intigam Babayev*, доступ по адресу: <http://www.yap.org.az/view.php?lang=en&menu=20&id=2843>

<sup>7</sup> Azerbaijan developing new state program on youth policy. – Today.Az, доступ по адресу: <http://www.today.az/news/society/80296.html>

<sup>8</sup> President orders to develop state program on Azerbaijani youth in 2011-2015,- News.az, 07/04/2011, доступ по адресу:

## 1.2. Национальная культурная политика

Согласно проекту “Культурная концепция Азербайджанской Республики”, недавно подготовленному Министерством культуры и туризма, сформулировано семь общих целей культурной политики в среднесрочной перспективе:

- Развитие правового обеспечения;
- Внедрение современных методов администрирования культуры и искусства;
- Диверсификация источников финансирования;
- Улучшение информационного обеспечения;
- Развитие человеческих ресурсов;
- Модернизация материально-технической базы;
- Развитие международного сотрудничества.

Согласно стратегии, особое внимание будет уделено укреплению двусторонних отношений с ведущими европейскими государствами и поддержке национальных культурных центров Азербайджана за рубежом. Министерство культуры и туризма также разработало стратегии и программы в различных сферах государственной политики по культуре и туризму, такие как “Государственная программа по развитию туризма 2007-2016”, “Государственная программа по развитию библиотечно-информационного сектора 2008-2013”, “Государственная Программа по развитию азербайджанского кино 2008-2018”, “Программа развития по улучшению деятельности детских музыкальных и художественных школ в Республике Азербайджан 2009-2013”, “Государственная программа по Азербайджанскому театру 2009-2019”, проекты “Культурная концепция Азербайджанской Республики” и “Государственная программа по охране нематериального культурного наследия Азербайджана на 2011-2020 годы” и др.

## Часть 2. Основные инициативы в молодежной и образовательной политике

Сегодня в рамках Восточного партнерства нет специальных молодежных и образовательных программ. Работа ведется в основном в прежних программах ЕС, таких как Tempus, Erasmus Mundus, Молодежь в действии и т.д.

Как выяснилось в ходе исследования, Europe Aid недавно запустил проект “Определение региональной молодежной программы в рамках региональной индикативной программы ЕИСП Восток на 2011-2013 финансовые годы”. Основная цель проекта – проведение анализа потребностей существующего регионального молодежного сотрудничества (и отражение национальных и региональных приоритетов), с целью выработки рекомендаций для новой региональной программы сотрудничества в этой сфере. Программа охватывает страны Восточного партнерства ЕС, включая Азербайджан. Проект должен был быть завершен к 1 июня 2011 года.

В целом, правительство Азербайджана в последние годы активно проводит молодежную политику, нацеленную на активизацию контактов в рамках Восточного партнерства. По словам Али Гасанова, начальника общественно-политического отдела администрации президента, “Молодежная политика является одним из приоритетных направлений государственной политики Азербайджана”<sup>9</sup>. За последние два года, т.е. с момента подписания Пражского договора по Восточному партнерству, было организовано множество мероприятий по молодежной политике, как в стране, так и за ее пределами, в частности, в Европе. За последние пять лет правительство профинансировало более 350 молодежных организаций из государственного бюджета, выделив для них в общей сложности 3,8 миллиона евро<sup>10</sup>.

<http://news.az/articles/33909/>

<sup>9</sup> Ali Hasanov: “Youth policy is one of the leading directions of the Azerbaijan’s state policy” – APA IA, доступ по адресу: <http://en.apa.az/news.php?id=135295>

<sup>10</sup> First ever World Azerbaijani Youth Congress, - News.az, доступ по адресу: <http://www.news.az/articles/27299/>

По словам Министра молодежи и спорта Азада Рагимова, “создана законодательная база для работы с молодежью и более 200 неправительственных организаций в настоящее время являются активной частью гражданского общества Азербайджана”.<sup>11</sup>

Ключевой инициативой в этой области является Государственная молодежная студенческая программа, которая финансирует обучение около 5000 молодых людей за границей (в основном в Великобритании, Франции и Германии). Президент Азербайджанской Республики подписал указы о “Государственной программе по обучению азербайджанской молодежи в зарубежных странах” от 19 октября 2006 года и об утверждении “Государственной программы по обучению азербайджанской молодежи за рубежом в 2007-2015 годах” от 16 апреля 2007 года.<sup>12</sup>

В настоящее время в рамках этой программы в университетах разных европейских стран учатся более 766 азербайджанских студентов.<sup>13</sup> Программа предусматривает обучение 5000 азербайджанских студентов за рубежом в течение 2007-2015 гг. В общей сложности на данный момент за рубежом учатся почти 11 тысяч азербайджанских молодых людей, тогда как многие уже завершили свое образование за рубежом.<sup>14</sup>

Важным событием в общественной и политической жизни молодежи был “Первый Съезд всемирной молодежи азербайджана” во Франкфурте (Германия), 27-28 ноября 2010 года, организованный Государственным комитетом Азербайджана по вопросам диаспоры и Министерством молодежи и спорта.<sup>15</sup> Съезд принял резолюцию о создании всемирного объединения молодых азербайджанцев для координации работы по развитию азербайджанской диаспоры, повышению информированности населения Азербайджана, сохранения национальных духовных ценностей и защите прав и свобод человека.

Однако, несмотря на активную деятельность правительства в области молодежной политики, в стране все еще существуют проблемы с соблюдением таких основополагающих демократических принципов, как права человека и обеспечение демократических свобод. Сегодня молодежное движение фактически разделилось на две части – сторонников и противников режима. Обе стороны работают в основном в следующих направлениях: создание молодежных движений / организаций, а также сети выпускников как вне, так и внутри страны. Самым мощным проправительственным молодежным движением в Азербайджане является общественное объединение *Ирели*. Оппозиционное молодежное движение распалось на несколько организаций. Наиболее влиятельными среди них являются *Далга* и *Ол!*

Акции протеста, организованные 11 марта 2011 г. группой молодежных активистов Азербайджана, и 12 марта – партией Мусафат, были разогнаны с применением силы. Более 70 человек были задержаны и арестованы, среди них четыре молодых журналиста. Многие европейские организации, в том числе глава миссии ЕС в Азербайджане, выразили обеспокоенность по поводу возросшего числа сообщений об арестах молодежных активистов в стране<sup>16</sup>.

Между тем, в стране весьма успешно действуют проправительственные молодежные организации. Особенно интересен проект по созданию организаций и сетей студентов и выпускников зарубежных, в первую очередь европейских, высших учебных заведений. 11-12 марта 2011 г. в Страсбурге (Франция) был проведен Международный форум азербайджанских студентов и выпускников (ASAIIF). Форум, в котором приняли участие молодые азербайджанцы обучающиеся в 25 странах, был созван для

<sup>11</sup> First ever World Azerbaijani Youth Congress, - News.az, доступ по адресу: <http://www.news.az/articles/27299/>

<sup>12</sup> The official web site of the Ministry of Education of the Azerbaijan Republic, доступ по адресу: <http://edu.gov.az/view.php?lang=en&menu=256>

<sup>13</sup> Azerbaijani officials meet students in Great Britain, - News.az, доступ по адресу: <http://news.az/articles/27975/print>

<sup>14</sup> Интервью с Джейхун Османлы, председателем Молодежной ассоциации “Ирели”, членом парламента Азербайджана.

<sup>15</sup> First ever World Azerbaijani Youth Congress, -News.az, доступ по адресу: <http://www.news.az/articles/27299/print>

<sup>16</sup> EU concern over youth activist arrests in Azerbaijan, доступ по адресу: <http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/delegation/24479/EU-concern-over-youth-activist-arrests-in-Azerbaijan>

разработки и создания новых возможностей для талантливых молодых людей из Азербайджана. В ходе двухдневного мероприятия обсудили меры по разработке плана действий по презентации и популяризации Азербайджана и азербайджанских ценностей в международном сообществе. В мероприятии приняли участие более 200 человек, в том числе высокопоставленные чиновники из азербайджанского правительства, а также представители Совета Европы.<sup>17</sup>

В целом, европейские институты неоднократно выражали удовлетворение в связи с молодежной политикой, проводимой правительством Азербайджана. Например, этому вопросу было уделено внимание на 1101-ом заседании Комитета министров Совета Европы (СЕ) в Страсбурге в 2010 году.<sup>18</sup> Официальные представители СЕ отметили значительный прогресс в осуществлении молодежных программ в Азербайджане с точки зрения уважения ценностей СЕ.

Меры, направленные на развитие контактов между людьми, также включают расширение сотрудничества в области образования и создание возможностей для мобильности студентов и аспирантов в рамках программ Tempus, Erasmus Mundus и Jean Monnet.

Одной из наиболее финансируемых и старейших программ ЕС в Азербайджане является программа Tempus. Она действует с 1995 года. Программа способствует модернизации высшего образования и развитию междууниверситетского сотрудничества между ЕС и странами-партнерами. Высшее образование является одним из главных стратегических направлений Восточного партнерства. Программы ЕС можно рассматривать, как большой “котел”, из которого каждый почерпнет столько выгоды, сколько сможет. Повышение интереса к программе Tempus со стороны азербайджанских университетов может увеличить шансы финансирования проектов со стороны Европейского союза.

В целом, самое активное участие в программе Tempus принимают Азербайджанский Университет Иностранных Языков, Бакинский Государственный Университет и Университет Хазар. В программе также участвуют Азербайджанский Университет Туризма, Гянджинский Государственный Университет, Бакинский Славянский Университет, Нахичеванский Университет, Азербайджанский Медицинский Университет, Азербайджанская Государственная Нефтяная Академия, Сумгайытский Государственный Университет и другие. Среди вузов, работающих в регионах Азербайджана, наиболее активны Гянджинский и Нахичеванский университеты. В настоящее время ведется работа по активизации сотрудничества с учебными заведениями в Лянкяране. На сегодняшний день было профинансировано около 22 проектов.<sup>19</sup>

По словам руководителя Национального офиса программы Tempus Парвиза Багирова, “основная причина недостаточной вовлеченности азербайджанских университетов в программу Tempus заключается в том, что проекты программы, а также большая часть донорских проектов, готовятся на иностранных языках, таких, как английский, французский и немецкий”<sup>20</sup>. Следует отметить, что последний этап программы Темпус IV в Азербайджане охватывает период с 2008 по 2013 год. На финансирование этой программы ЕС выделяет около 35-39 миллионов евро в год.

Азербайджанская Нефтяная Академия и Сумгайытский Государственный Университет в сотрудничестве с Кельнским Университетом подготовили совместный проект по рациональному использованию энергетических ресурсов.

Три университета также приняли активное участие в программе Erasmus Mundus, – Университет Хазар, Университет Туризма и Гянджинский Университет. Эти университеты являются частью консорциума, ежегодно обеспечивающего отправку гарантированного количества студентов в страны ЕС по этой программе. Предусмотрена также возможность получения студентами образования на

<sup>17</sup> “Azerbaijan 20- Visions 2020” to be held in Strasbourg, France, - Today.az, доступ по адресу: <http://today.az/news/society/81384.html>

<sup>18</sup> Council of Europe pleased with Azerbaijan’s youth policy.- Trend Agency, доступ по адресу: <http://en.trend.az/news/society/1796105.html>

<sup>19</sup> Интервью с Парвизом Багировом, руководителем национального офиса программы Евросоюза Tempus

<sup>20</sup> Интервью с Парвизом Багировом, руководителем национального офиса программы Евросоюза Tempus

основании индивидуальной заявки. С начала действия программы Erasmus Mundus в Азербайджане в 2007 году, около 60-70 участников смогли учиться в Европе.

Программа Jean Monnet является самой молодой из программ, финансируемых ЕС в Азербайджане. Программа осуществляет поддержку ассоциаций преподавателей и исследователей, специализирующихся в области европейской интеграции, а также информационных и научно-исследовательских мероприятий, связанных с европейской интеграцией. К сожалению, на сегодняшний день в Азербайджане в рамках этой программы работает только один проект, осуществляемый в Азербайджанской дипломатической академии<sup>21</sup>.

Несмотря на разнообразие образовательных программ ЕС, Азербайджан, по сравнению с другими странами Восточного партнерства, менее активно вовлечен в работу программ молодежного обмена. С момента запуска программы Восточного партнерства, Еврокомиссия не осуществляла в Азербайджане каких-либо специальных молодежных программ. ЕС только недавно начал проект “Региональное движение детей за участие”, направленный на поощрение детей к участию и выполнению ведущей роли как в собственном развитии, так и в развитии своих общин<sup>22</sup>.

### **Часть 3. Содействие культурному и научно-исследовательскому обмену**

#### **3.1. Исследовательский обмен**

Основным инструментом Европейского союза для финансирования научных исследований в Европе является Седьмая рамочная программа ЕС (FP7).

До 1991 года, официальное международное сотрудничество азербайджанских учреждений во всех областях науки, особенно в естественных науках, управлялось через советские органы в Москве и основывалось на двусторонних и многосторонних соглашениях, заключенных, в частности, между СССР и развитыми странами Запада.

С момента обретения Азербайджаном независимости, начался процесс переговоров о новых официальных соглашениях и протоколах. Возобновление ранее действующих двусторонних соглашений о научном сотрудничестве – длительная и сложная процедура, поэтому они оказали сравнительно небольшое влияние на вопросы, связанные с научными исследованиями в Азербайджане.

К сожалению, в настоящее время в Азербайджане не существует какой-либо государственной или неправительственной организации, которая занималась бы сбором, анализом и оценкой данных по современному состоянию международного научного сотрудничества в Азербайджане.

Хотя, на первый взгляд, международное сотрудничество разнообразно и достаточно развито, на самом деле, суммы, вложенные в его развитие со стороны Азербайджана, очень малы.

Из докладов и отчетов Национальной академии наук Азербайджана (НАНА) следует, что в 2008-2010 гг., около 120-150 ученых из разных институтов НАНА ежегодно ездили в зарубежные страны (в основном страны Европы, Турция и США) для участия в различных конференциях, симпозиумах, семинарах и т.д. К сожалению, в этих сообщениях, докладах и отчетах не упоминается о долгосрочном научном сотрудничестве. Тем не менее, в некоторых институтах НАНА такое сотрудничество имеет место, например в Институте Геологии, Институте Физики, Институте Радиационных Проблем, Институте Ботаники, Институте Химических Процессов и т.д.

НАНА подписала двусторонние соглашения с академиями Австрии, Румынии, Королевским обществом Великобритании, CNRS (Франция) и Международным центром теоретической физики в Триесте (Италия)<sup>23</sup>.

Участие в таких международных научно-технических мероприятиях, как симпозиумы, конгрессы,

<sup>21</sup> Presentation on “Tempus Information days”, доступ по адресу: <http://www.tempus-az.org/index.php>

<sup>22</sup> EU-funded project to empower Georgian youth launched, доступ по адресу: <http://enpi-info.eu/eastportal/news/project/24572/EU-funded-project-to-empower-Georgian-youth-launched>

<sup>23</sup> Интервью с Адалатом Гасановым, руководителем офиса Национального информационного центра по Европейской Рамочной Программе по Научно-технологическому развитию в Азербайджане

летние и зимние школы, специализированные курсы, семинары и т.д., играет значительную роль в жизни научного сообщества. Нехватка финансирования усложняет налаживание международного сотрудничества и связей, что приводит к изоляции, неоправданной самоудовлетворенности и снижению качества научных исследований в Азербайджане. Если, вдобавок, учесть сложности с финансированием участия азербайджанских ученых в международных мероприятиях, проводимых за пределами Азербайджана, становится очевидным, что международное сотрудничество может оказаться ущемлённым в создавшейся ситуации.

Образование и подготовка научных кадров в зарубежных учреждениях, особенно на уровне докторантуры и постдокторантуры, продолжается, в основном, за счет частных соглашений, поскольку планы целенаправленного развития и совершенствования молодых ученых в областях, считающихся важными для двадцать первого века, не были претворены в жизнь.

До сих пор не существует продуманных, реалистичных и прошедших международную оценку, программ обучения и подготовки научных кадров. В условиях отсутствия рациональной политики, длительное пребывание азербайджанских ученых в зарубежных научных центрах создает угрозу утечки мозгов и лучших кадров; другое негативное последствие подобной практики – концентрация исследовательских усилий на проверенных, нерискованных темах. Это неизбежно приводит к репликации “научных клонов” и соответствующему снижению качества научно-исследовательской работы. Существующая в Азербайджане система финансирования научных программ и проектов, к сожалению, способствует развитию таких нежелательных тенденций.

Некоторые исследовательские организации Азербайджана принимали участие в проектах FP7. Президиум национальной академии наук Азербайджана, Министерство образования Азербайджанской Республики и Институт Геологии приняли участие в проекте “Сеть международного сотрудничества для стран Центральной Азии и Южного Кавказа (IncoNet CA / SC)” (2010-2013)<sup>24</sup>

Однако число азербайджанских участников ниже, чем можно было бы ожидать, учитывая национальный исследовательский потенциал азербайджана (до конца 2010 года, были представлены 3 проектных заявки по различным конкурсам FP7 с участием азербайджанских исследователей, и ни одна из них не была успешной).

Азербайджанские ученые и научно-исследовательское сообщество в целом приветствуют открытый характер FP7 и выражают свою заинтересованность в участии в конкурсах FP7 и других мероприятиях, открытых для участия третьих стран. Они положительно оценивают выражение готовности стимулировать участие ученых и научных коллективов из третьих стран в проектах по десяти тематическим приоритетам Специальной программы “Сотрудничество” в рамках FP7.

### 3.2. Культурный обмен

Культурный обмен является важным инструментом народной дипломатии. Проект “Культурной концепции азербайджанской республики”, недавно подготовленный Министерством культуры и туризма, в среднесрочной перспективе определяет семь общих целей культурной политики.

План действий ЕС-Азербайджан и Восточное партнерство способствует развитию культурного сотрудничества путем исследования возможностей для сотрудничества в рамках программ ЕС в области культуры. Исследования также включают в себя обмен мнениями по Конвенции ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения и содействие ратификации и осуществлению текста Конвенции. Азербайджан принимает участие в ряде многосторонних культурных проектов. Сотрудничество с Советом Европы (СЕ) является одним из ключевых элементов многостороннего взаимодействия. Министерство культуры и туризма начало работать с руководящим комитетом Совета Европы по вопросам культуры в 1999 году (то есть до официального вступления в Совет Европы в 25 января 2001 г.). Начиная с 2000 года, Азербайджан принимает участие в проекте СЕ

<sup>24</sup> European Commission CORDIS, Seventh Framework Programme, доступ по адресу: [http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP7\\_PROJ\\_EN&ACTION=D&RCN=94267](http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP7_PROJ_EN&ACTION=D&RCN=94267)

/ ERICarts “Культурная политика в Европе: компендиум основных фактов и тенденций”. 2001-2005 гг. для Азербайджана были значительными с точки зрения участия в проекте Совета Европы “STAGE” (“Поддержка преобразования в искусстве Великой Европы”), направленном на развитие новой культурной политики, поддержку культурной самобытности, культурного разнообразия, креативности и участия всех групп общества в культурной жизни Южного Кавказа. Основными достижениями этого проекта были Национальный доклад совместной группы экспертов из Азербайджана и Совета Европы по культурной политике в Азербайджане (2002) и проведение общенациональной дискуссии по культурной политике (июнь, 2003, Баку). В рамках проекта “STAGE” европейскими экспертами были также рассмотрены библиотечная, музейная и городская политика страны, организованы различные семинары и тренинги по таким актуальным вопросам, как фандрайзинг/ мобилизация средств, менеджмент/управление и т.д.

Региональной программой “Киевская инициатива” (КИ) для стран Южного Кавказа, а также Молдовы и Украины был дан старт на 5-ой (расширенной) Конференции министров культуры стран-участниц проекта STAGE в сентябре 2005 года. В ответ на эту инициативу и рекомендации проекта STAGE, Секретариат Совета Европы, совместно со странами-участниками, определил цели и установил условия для их осуществления. В рамках КИ он осуществляет такие многосторонние проекты, как Менеджмент наследия, Туристический обмен культуры виноделия /Обмен винным туризмом (WSTE), маршрут Александра Дюма / Культурные маршруты, Трансграничная Кинокультура (СВСС), Культурная политика и культурный обмен. Особый интерес представляет Маршрут Александра Дюма на Кавказе, инициированный Министерством культуры и туризма Азербайджанской Республики. Проект осуществляется при участии Азербайджана, Грузии, Республики Дагестан (Российская федерация) и Франции, при методологической поддержке Европейского института культурных маршрутов в Люксембурге.

Бакинская конференция министров культуры 2-3 декабря 2008 года была посвящена теме “Межкультурного диалога как основы мира и устойчивого развития в Европе и соседних регионах”. Встреча была организована спустя несколько месяцев после создания и презентации “Белой книги по межкультурному диалогу”, и являлась дальнейшим шагом по развитию деятельности Третьего саммита глав государств и правительств стран-членов Совета Европы 2005 году, а также осуществлением “Стратегии Фаро” по развитию межкультурного диалога.

В целом, правительство уделяет культурной политике большое внимание. За последние 5 лет расходы на культуру, искусство, и образование в области культуры и туризма и СМИ увеличились на 433%. Сегодня Азербайджан заявляет о себе, как о центре межкультурного диалога. На мой взгляд, культурная политика Азербайджана может рассматриваться остальной частью Восточного партнерства, как передовой опыт. С этой целью 7-9 апреля 2011 года в Баку состоялся Всемирный двухгодичный Бакинский форум по межкультурному диалогу с участием соответствующих межправительственных организаций и министров культуры со всего мира.

По словам сотрудника Министерства культуры и туризма Васи́фа Ейвазаде, целью форума является превращение Баку в “культурный Давос”<sup>25</sup>. Форум был организован в рамках проекта “Бакинский процесс”, которому был дан старт на Международной конференции министров культуры стран ЕС и соседних регионов в декабре 2008 года. Цель “Бакинского процесса” заключается в создании платформы для дискуссий и взаимодействия по актуальным вопросам сегодняшнего дня в духе межкультурного диалога и общечеловеческих ценностей.

“Бакинский процесс” понимается как процесс открытого и уважительного обмена мнениями между людьми с различными этническими, культурными, религиозными и языковыми началами и наследием, живущими на разных континентах, на основе взаимного понимания и уважения.

Между тем, единственный проект, действующий в рамках ВП–Культурная программа Восточного

<sup>25</sup> Интервью с Васи́фом Ейвазаде, советником Министерства культуры и туризма Азербайджанской Республики.

партнерства, которая была начата в конце 2010 года<sup>26</sup>. Общая цель программы – поддержка роли культуры в устойчивом развитии региона, а также содействие развитию регионального сотрудничества между государственными учреждениями, культурными организациями гражданского общества и фондами и академическими организациями в регионе Восточного партнерства и ЕС. В течение 2010-2013 гг. страны ВП получают до 9 млн. евро в рамках Европейского инструмента добрососедства и партнерства (ЕИПД).

#### Часть 4. Рекомендации

- Расширение контактов и ознакомление европейских партнеров с научно-исследовательским потенциалом азербайджанских учреждений посредством посреднических мероприятий и различных возможностей партнерства;
- Заключение соглашения о научно-техническом сотрудничестве между правительством Азербайджанской Республики и Европейским Сообществом. Это даст возможность азербайджанским исследовательским коллективам, участвующим в мероприятиях FP7, получать доступ к национальному исследовательскому бюджету для софинансирования исследовательских проектов в рамках FP7.
- Расширение участия в межличностных отношениях, образовании, диалоге, информационно-просветительских и научно-исследовательских программах между государствами Восточного партнерства;
- Проведение массовой кампании по повышению осведомленности по участию в программах Европейского Союза в странах Восточного партнерства;
- Популяризация культуры, науки, искусства, а также известных деятелей стран Восточного партнерства в странах Европейского Союза посредством презентаций, конференций, праздников, информационных кампаний и т.д., и поддержка подобных инициатив по повышению осведомленности;
- Активизация работы по устранению существующих преград для облегчения передвижения граждан (визовый режим и другие вопросы);
- Следующим вопросом, связанным с приоритетами Восточного партнерства, является повышение осведомленности о программах Европейского Союза среди жителей регионов, отдаленных от столицы и крупных городов, и обеспечение расширения связей между ними и гражданами ЕС через программы обмена;
- Создание институциональной основы для принципов диалога между различными субъектами в сфере образования, культуры, молодежной политики и т.д.;
- Содействие региональному развитию в странах Восточного партнерства и обеспечение гармонизации работ, выполняемых по приоритетам Восточного партнерства;
- Разработка инструментов распространения, доставки и защиты в интересах Организаций гражданских обществ азербайджана в рамках Восточного партнерства;
- Оказание помощи представителям ОГО (Организаций гражданского общества) для участия в принятии решений, касающихся управления электронными средствами информации и Интернетом.

<sup>26</sup> Eastern Partnership Culture Programme-Part I, доступ по адресу: [http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=286&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=286&id_type=10)

**Теван Погосян**

“Центр развития человеческих ресурсов”, исполнительный директор

## КОНТАКТЫ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ В КОНТЕКСТЕ ВП: ВЗГЛЯД ИЗ АРМЕНИИ

### Введение

Чтобы не отстать от существующих тенденций международного развития и идти в ногу с все более убыстряющимися темпами происходящих изменений, государство должно уделять приоритетное внимание развитию науки и технологий. С момента обретения независимости Армения ответила на эту потребность принятием концепции преобразования общества, основанное на знании<sup>1</sup> – посредством устойчивого развития системы образования и тесно связанной с ней сферы информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). За последнее десятилетие страна приложила значительные усилия для приближения армянской образовательной системы к международной, заменив советские стандарты образования европейскими и соответствующим образом изменив политику и практику образования. С 2000 года Армения признала важность ИКТ, как отрасли, имеющей решающее значение для устойчивого развития страны. Нынешнее правительство страны, продолжая поддерживать курс европейской интеграции Армении, также придает большое значение развитию ИКТ.

Более того, поскольку Армения официально объявила европейскую интеграцию основой общей стратегии развития страны, особенно подчеркнув значение европейских ценностей, которые лягут в основу практической деятельности во всех областях, определяя степень важности привлечения общественного внимания. Необходимо оценить отношение общественности к вопросам европейских ценностей и создать адекватные механизмы, способствующие культурной трансформации. Последнее невозможно без устойчивого диалога с европейскими странами. В частности, сотрудничество в области образования и ИТ может способствовать успешному развитию такого диалога, так как оба эти сектора все больше превращаются в один из наиболее глобализированных секторов.

В рамках содействия европейской интеграции, через сотрудничество в сфере образования, культуры и ИКТ, в рамках Восточного партнерства ведется интенсивная работа с целью развития этих областей. Эта инициатива особенно способствует достижению вышеупомянутых целей, так как она предлагает конкретную платформу по развитию образования, культуры и информационных технологий. В тематической платформе Восточного партнерства IV “Контакты между людьми”, в частности, отмечено: “Взаимодействие между гражданами ЕС и стран-партнеров, в особенности молодежи,

<sup>1</sup> [http://www.panarmenian.net/eng/economy/news/58882/Tigran\\_Sargsyan\\_we\\_see\\_Armenias\\_future\\_as\\_society\\_and\\_economy\\_based\\_on\\_knowledge](http://www.panarmenian.net/eng/economy/news/58882/Tigran_Sargsyan_we_see_Armenias_future_as_society_and_economy_based_on_knowledge)

должно быть признано фактором, способствующим развитию и мониторингу перемен и будет поощряться.” (Стр. 12)<sup>2</sup>. Здесь также предлагаются области, где может произойти такое взаимодействие, а именно развитие в сфере культуры, образования и научных исследований.

Целью данной работы является описание прогресса, достигнутого Арменией в этих трех областях, и влияние Восточного партнерства на эти процессы. Будут изложены как достижения, так и основные пробелы и под конец будут предложены некоторые стратегические рекомендации.

### **Развитие в системе образования Армении**

Образование традиционно считалось основным залогом развития и процветания Армении. После обретения независимости, необходимость создания и совершенствования новой и современной системы образования стало приоритетным для армянского правительства. Для этого в законодательство страны были внесены изменения, направленные на реформирование сектора образования. Основной целью реформы было сближение армянской политики и практики в области образования с европейскими и обеспечения конкурентоспособности армянского образования на международном уровне. Поскольку высшее образование характеризуется большей мобильностью и поскольку его исследовательская функция делает этот уровень образования более коммерческим и, следовательно, более глобальным, наиболее последовательные реформы были осуществлены именно в этой области. Необходимость образовательных реформ в Армении совпала по времени с решением Евросоюза бросить вызов мировому господству североамериканского высшего образования и формированием проекта создания Европейского пространства высшего образования (European Higher Education Area (ЕПВО/ЕНЕА)). Таким образом, интересы с обеих сторон совпали, и Армения приняла европейскую модель высшего образования.

В 2005 году Армения присоединилась к Болонскому процессу и является одним из 46 государств, подписавших Болонскую декларацию. Через участие в Болонском процессе (или Болонском соглашении) Армения ставит себе целью вступление в Европейское пространство высшего образования. С этой целью страна пытается достичь сопоставимости и совместимости стандартов академических степеней и гарантий качества образования с европейскими.

Одним из основных направлений и принципов развития системы высшего образования в рамках Болонского процесса является внедрение европейской системы трансфера и накопления кредитов (ECTS)<sup>3</sup>, которая является общим европейским стандартом для сравнения результатов обучения и успеваемости студентов высших учебных заведений по всей территории Европейского Союза и других сотрудничающих европейских стран. Приложение к диплому Болонского процесса, обеспечивающее большую прозрачность квалификации, приобретенной студентами высших учебных заведений, было введено в армянских университетах и высших учебных заведениях в 2009 году<sup>4</sup>. Кроме того, в рамках процесса европеизации и интернационализации армянские учреждения высшего образования претерпели глобальные структурные изменения: высшее образование стало трехуровневым, со степенями бакалавра, магистра и доктора наук.

Однако Болонский процесс был нацелен на создание улучшенной системы образования, основанной на развитии компетенций, а не на передаче знаний, которая традиционно была основной миссией армянского высшего образования. Другими словами, он направлен скорее на развитие институционального потенциала высших учебных заведений, а не на программы, обеспечивающие углубление знаний. Кроме того, его целью было развитие реформированной и модернизированной системы

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Eastern Partnership, [http://www.mineconomy.am/upload/file/Eastern%20Partnership\\_eng.pdf](http://www.mineconomy.am/upload/file/Eastern%20Partnership_eng.pdf), доступ 23 мая 2011 г.

<sup>3</sup> За успешно завершенную учебу выдаются кредиты. Один учебный год соответствует 60 ECTS-кредитов, которые эквивалентны 1500-1800 учебным часам во всех странах, независимо от стандартов или типа квалификации и используются для облегчения перехода и продолжения учебы по всему Союзу.

<sup>4</sup> Bologna Process in Armenia: Guide [http://www.edu.am/DownloadFile/1202arm-Bologna\\_Process\\_in\\_Armenia-\\_Guide.pdf](http://www.edu.am/DownloadFile/1202arm-Bologna_Process_in_Armenia-_Guide.pdf)

легко считываемых и сопоставимых степеней, направленной на упрощение сравнения квалификаций по всей Европе через тотальную реорганизацию учебных программ и методов обучения в каждом новом цикле обучения.

Несмотря на упомянутые структурные изменения, все еще существует огромный разрыв между намеченными целями и реальной практикой. Результаты последнего исследования оценки реализации Болонского соглашения в Армении показывают наличие серьезных проблем, ставящих под угрозу успешное осуществление реформы (IPSC, 2011)<sup>5</sup>. В частности, введение системы кредитов привело в замешательство как преподавателей, так и студентов. Большинству остается неясным, как распределение кредитов должно отражать оценку знаний, так как измененные методы оценки не отражают с необходимой точностью уровень знаний студентов. Учебные программы для студентов и аспирантов все еще в значительной мере требуют тонкой настройки, чтобы соответствовать требованиям уровня. (IPSC, 2011) Прогулы и коррупция по-прежнему широко распространены почти на всех уровнях высшего образования. Сотрудничество между рынком труда и университетами остается достаточно слабо развитым, что находит отражение в неконкурентных программах, предлагаемых последними. Еще одной серьезной проблемой, особенно для качества высшего образования, является порочная практика поступления в университет для избежания обязательной воинской повинности.

Для преодоления этих трудностей всеми заинтересованными сторонами предпринимаются конкретные усилия, хотя, конечно же, с разной степенью интенсивности и успеха. Одно из таких усилий – проект Темпус, специализирующийся на развитии высшего образования в ЕС и странах-партнерах и помогающий армянским вузам в интеграции с ЕПВО/ЕНЕА. Общая цель программы Темпус – внесение вклада в создание зоны сотрудничества в области высшего образования между Европейским Союзом и странами-партнерами. Программа основана на передаче опыта между европейскими учебными заведениями и их коллегами в странах-партнерах. Она вносит вклад в развитие и реформирование высших учебных заведений в странах-партнерах, повышение их качества и релевантности. Кроме того, программа ставит себе целью обновление программ и методов обучения, усовершенствование академического менеджмента и управления университетов (напр. разработка стратегических планов развития, систем оценки и обеспечения качества) и поддержку приоритетов стран-партнеров в области высшего образования.

В Армении эта миссия осуществляется Национальным офисом Темпус в Ереване<sup>6</sup>, который осуществляет мероприятия информации и поддержки по программам ЕС в области высшего образования. Офис предоставляет информацию о программах непрерывного обучения, таких, как Коменис/Comenius (образование в школе), Леонардо да Винчи/Leonardo da Vinci (профессионально-технического образования и обучения), Эразмус/Erasmus (высшее образование в Европе), и Грундтвиг/Grundtvig (образование для взрослых). Все эти программы являются мощными инструментами для развития образования и продвижения европейских ценностей и идеалов по всей Армении. С каждым годом Армения получает все более широкий доступ к этим программам. Однако для того, чтобы использовать эти возможности, требуются знания и навыки, которых все еще не хватает предполагаемым бенефициариям. Например, армянские вузы уже имеют право участвовать в формировании университетских консорциумов Erasmus Mundus, которые могут привлечь студентов со всего мира в армянские университеты. Однако, не имея навыков, необходимых для того, чтобы адаптировать местные программы для иностранных студентов, они воздерживаются от участия. Это означает, что существует настоятельная необходимость в развитии потенциала университетских факультетов в области образовательного дизайна и создания международных студенческих офисов.

<sup>5</sup> “Анализ существующего положения по реализации Болонского соглашения в системе высшего образования Армении”, IPSC, Ереван, 2011 г. / “Analysis of the current status of the implementation of the Bologna Accords in higher education in Armenia”, IPSC, 2011, Yerevan

<sup>6</sup> <http://tempus.am/>

Признан вклад программ мобильности, которые стали приоритетом в укреплении взаимопонимания и создание основы для конструктивного диалога и прочных взаимоотношений между молодыми поколениями, в расширении масштабов проектов по обмену и обучению студентов и преподавателей с ведущими международными учебными заведениями. Армения принимает активное участие в стипендиальной программе Erasmus Mundus. Программа Erasmus Mundus, нацеленная на наведение мостов и преодоление культурных, языковых и социальных различий, предлагает замечательную платформу для обмена и диалога между культурами. Участвуя в программах мобильности и академических программах Erasmus Mundus, армянские ученые и студенты имеют все шансы быть готовым к жизни в глобальном, основанном на знаниях обществе.

В рамках программы Erasmus Mundus Action 1 тринадцать армянских студентов и один ученый были удостоены стипендии для магистерских программ Erasmus Mundus на учебный год 2009-10, а программа Erasmus Mundus Action 2 способствовала мобильности исследователей и студентов, выдав за тот же период 35 грантов по мобильности. По статистике, каждый год около 10% студентов и профессоров участвуют в какой-либо из программ мобильности<sup>7</sup>. Тем не менее, остается открытым вопрос, насколько эти индивидуальные достижения способствуют институциональным изменениям, так как мобильность – палка о двух концах: вместе с прямой выгодой для заинтересованных лиц, она влечет за собой утечку мозгов из страны.

Кроме того, в рамках программы *Молодежь в действии* (Youth in Action), осуществляемой ЕС, молодежи Армении предоставляется возможность принимать участие в программах Молодежного обмена (Youth Exchanges), Молодежной инициативы (Youth Initiative), Молодежной демократии (Youth Democracy), Европейской добровольной службы (European Voluntary Service) и инициатив Молодежь в мире (Youth in the World initiatives). Эти программы призваны способствовать сотрудничеству в области молодежной политики на европейском уровне, в частности путем содействия диалогу между молодыми людьми и политиками. Эти примеры убедительно доказывают, что средства, соответствующим образом вложенные программой Восточного партнерства, привели к значительному оживлению межкультурного диалога в сфере образования. Основной вопрос – это создание соответствующего потенциала учебных заведений в Армении, с тем, чтобы индивидуальный успех отдельных участников проекта мог служить плодородной основой для их институционального развития, и, соответственно, обеспечения равных условий для участия в диалоге.

### **Развитие культурного диалога между Арменией и Европейским Союзом**

Одной из целей ЕС в отношениях с третьими странами, наряду с поддержкой политики культурного развития, является развитие потенциала и содействие культурному сотрудничеству в целях углубления культурного диалога между ЕС и странами-партнерами. Одним из ключевых моментов здесь является культурное сотрудничество между организациями гражданского общества в стран ЕС и стран-партнеров, которое поддерживается в рамках Рабочей группы 4 (РГ 4 / WG4). Например, армянский мозговой центр, *Международный центр человеческого развития* (International Center for Human Development), уже начал институциональное сотрудничество с *Европейским культурным фондом* (European Cultural Foundation). Представители последнего побывали в Ереване в марте 2011 года с целью раскрутки программы грантов на Южном Кавказе.

Большое значение, придаваемое в последнее время культурному сотрудничеству, заставило Министерство культуры Армении более интенсивно заняться осуществлением четырехлетней стратегии культурного развития (2008-12)<sup>8</sup>, основным приоритетом которой является эффективная координация политики в области культуры, культурного наследия, международного сотрудничества, дигитализация памятников нематериальной культуры и развития народной культуры. Согласно установкам,

<sup>7</sup> Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 Progress Report Armenia, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_516\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_516_en.pdf)

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_516\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_516_en.pdf)

озвученным в 2008 году, внимание должно быть направлено на содействие эффективной децентрализации культурной политики, обеспечивая при этом максимальное участие гражданского сектора и молодежи в реализации культурной стратегии. Особенно за последние три года в этой сфере наблюдается возросшая активность. Например, армянские культурные организации приняли участие в приеме предложений по разработке специальных мер в рамках культурной программы ЕПС на 2009 г. Однако деятельности в этой области пока еще не хватает размаха для того, чтобы говорить о каком-либо прогрессе, так как в настоящее время большинство мероприятий в сфере культуры в основном имеет характер отдельных проектов.

### **Развитие информационного общества в Армении**

Армянское общество вряд ли можно назвать “информационным”. Требуется еще много работы и усилий, чтобы добиться ощутимого прогресса на пути развития информационного общества. Первой серьезной проблемой является отсутствие широкого доступа к информационным и коммуникационным технологиям. Это особенно верно по отношению к регионам, где основным источником информации остается телевидение и даже телевидение достаточно ограничено. В регионах, особенно находящихся в отдалении от Еревана, доступен только один телеканал - Общественное телевидение Армении. Еще одним источником информации является Общественное радио Армении. Что касается доступа к Интернету, жители регионов либо не могут себе этого позволить, либо их грамотности в области электронных технологий недостаточно для их эффективного использования. Разрыв в сфере цифровых средств информации между столицей и регионами огромен.

В Ереване ситуация совершенно иная, так как здесь гораздо более широкий выбор альтернативных источников информации. Однако, несмотря на разнообразие источников, качество поставляемой информации оставляет желать лучшего. Сегодня в Армении мало опытных и профессиональных журналистов, могущих формировать и влиять на общественное мнение. По-прежнему преобладают таблоидное или бульварное и предвзятое изложение новостей, репортажей и материала. Одна из основных причин такого положения в средствах массовой информации – это проблема финансовой устойчивости медиа-предприятий, которая является важной предпосылкой для свободы и независимости СМИ. Одним из наиболее эффективных механизмов для повышения финансовой устойчивости СМИ является использование ИКТ, развитие которых может быть обеспечено благоприятными условиями налогообложения. В этой связи показателен пример России: она была первой среди стран Содружества Независимых Государств, понизившей налоги в секторе ИКТ, что немедленно сказалось на использовании ИКТ в средствах массовой информации.

Таким образом, Армения в настоящее время стоит перед двумя задачами: во-первых, существует настоятельная необходимость равномерного развития всех регионов Армении и обеспечения равного доступа к ИКТ, и, во-вторых, необходимо увеличить количество граждан, владеющих ИКТ, путем предоставления курсов электронной грамотности для всех возрастных групп. Кроме того, важно, обучать граждан критической оценке, чтобы они смогли отличать надежные источники информации и профессиональный анализ от предвзятых. Отсутствие у граждан знаний в области цифровых технологий – серьезный недостаток, так как в ближайшем будущем планируется проводить в режиме онлайн многие элементарные процедуры, такие, как подача налоговой отчетности, регистрации новорожденных, использование веб-сайтов для поддержки кандидатов в политических кампаниях (е-демократия), и некоторые другие. Кроме того, многие культурные и коммерческие организации публикуют информацию только на своих сайтах. Граждане, не владеющие цифровыми технологиями, не смогут получать информацию или выполнять элементарные задачи по интернету, что может привести к социальной изоляции или экономической стагнации.

Уровень использования ИКТ в Армении все еще довольно низкий. По данным интернет-общества Армении (ISOC AM), в стране насчитывалось 198 тысяч интернет-пользователей по состоянию на конец 2008 года (6,2% населения), количество компьютеров на 100 жителей составила 17,8 (экспертная оценка, ноябрь 2009), а абонентов мобильных сетей – 2800000 по состоянию на январь 2010

года<sup>9</sup>. Даже президент С. Саргсян признал необходимость быстрого изменения ситуации. В своей приветственной речи во время официальной церемонии вручения премии Президента РА в области информационных технологий в 2010 году он отметил: “В настоящее время соотношение компьютер/ученик в наших средних школах возросло до от 1:30, по сравнению с 1:400 в 2003 году. Тем не менее, этого количества недостаточно. Для сравнения достаточно сказать, что в развитых странах это соотношение составляет 1:5... Очевидно, что существующий уровень компьютеризации наших школ не может считаться удовлетворительным. Исходя из этого, мы начинаем приоритетную программу по усиленной компьютеризации средних школ, которая в целом направлена на модернизацию нашей системы образования, а также усиление коммуникационных возможностей и открытых контактов между учителями, учениками и родителями. Эти улучшения не будут ограничены столицей республики, но станут доступным даже для самых отдаленных общин.”<sup>10</sup>

Использование информационных и коммуникационных технологий в сфере государственных и общественных услуг стала меркой развития государства и государственного управления во всех развитых обществах. Так как амбиции Армении в том, чтобы стать таковым, страна приняла вызов перехода к э-обществу (E-Society) и введения электронных услуг. Для продвижения в сторону электронного общества и поддержания своей конкурентоспособности на региональном и мировом рынке Армения должна быстро пройти стадии развития электронного правительства.

Чтобы преодолеть все вышеупомянутые проблемы и способствовать подготовке регуляторной реформы в области построения информационного общества, в июне 2009 года в здании Министерства транспорта и связи было создано первое заседание рабочей группы по регулированию вопросов коммуникации. В феврале 2009 года, восьми отечественным операторам были выданы лицензии на номера и коды фиксированной телефонной сети для осуществления услуг по телефонной связи в Армении<sup>11</sup>. Кроме того, правительством Республики Армения в 2009 году было основано ОАО *Группа реализации инфраструктуры электронного управления* (E-Governance Infrastructure Implementation Unit) (EKENG)<sup>12</sup>, возглавляемое министром экономики Армении. ОАО EKENG отвечает за техническую реализацию электронного общества в Армении в соответствии с утвержденной правительством Концепцией развития электронного общества в Республике Армения. Компания обеспечивает общую основу для согласования действий между различными информационными системами и позволяет различным подразделениям правительства Армении не только координировать инициативы по развитию электронного общества, но и обеспечивать соответствие информационных систем общим бизнес-целям, обеспечивать совместимость и избегать дублирования инвестиций. Это будет способствовать более эффективному внедрению различных приложений в работе правительства (и частного сектора).

Чтобы запустить процесс развития электронного общества, необходимо ввести надежные средства электронной защиты и идентификации при доступе к государственным и частным услугам. Поэтому одним из основных проектов компании является внедрение электронных удостоверений личности и биометрических паспортов для того, чтобы оснастить граждан соответствующими инструментами идентификации и аутентификации. В рамках Концепции развития электронного общества, утвержденной правительством Армении, принято решение о создании в Армении совета по развитию электронного общества. Создание совета по развитию электронного общества в короткие сроки (3 года) будет способствовать реализации основных положений Концепции и обеспечит эффективность сотрудничества в цепочке граждане – государство – бизнес, сводя к минимуму риск коррупции.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> <http://www.isoc.am/>

<sup>10</sup> <http://ankakh.com/en/2010/10/65127/>

<sup>11</sup> Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 Progress Report Armenia, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_516\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_516_en.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.ekeng.am/>

<sup>13</sup> <http://times.am/2010/03/03/council-on-e-society-to-be-formed-in-armenia/>

Кроме того, в конце ноября 2010 года Совет исполнительных директоров Всемирного банка утвердил проект “Электронное общество и инновации для конкурентоспособности Армении” направленный на преодоление недочетов в формировании конкурентного электронного общества и инновации предприятий в Армении путем развития инфраструктуры электронного общества, финансированием разработки и развития инфраструктуры информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) Армении, необходимой для функционирования информационного общества, а также содействием инновации предприятий с упором на поддержку программ, финансовых механизмов и инфраструктуры, создающих благоприятные условия для компаний, работающих в областях, движимых знаниями и технологией.

Следовательно, для развитие информационного общества и цифрового гражданства (digital citizenship) в Армении, в первую очередь следует обеспечить независимость средств массовой информации. Кроме этого, необходимо сократить пробелы в развитии цифровых технологий между Ереваном и отдаленными регионами посредством кампаний по повышению осведомленности, оснащения школ электронными устройствами, обеспечения вещания большего количества телевизионных каналов в регионах, как в столице. Кроме того, существует потребность в разработке национальной политики развития сектора, включающей нормативные, экономические, технологические и социальные аспекты, внедрение передовых услуг и содействие использованию и обмену мнениями по новым технологиям и электронным средствам коммуникации между бизнес-сектором, правительством и гражданами в таких областях, как электронный бизнес (в том числе стандарты для электронной подписи), электронное правительство, электронное здравоохранение, электронное обучение и электронная культура. Важно также организовать и провести интенсивные общественные дискуссии с участием представителей гражданского общества и местных экспертов в целях приведения Концепции дигитализации в соответствие с международными стандартами и общественными потребностями.

### **Повышение уровня информированности общественности по вопросам ЕС и участия в проектах ЕС**

Успешное продвижение европейской интеграции Армении зависит от уровня осведомленности общественности о ЕС, его структурах и законодательстве, и от отношения общества к Европе. Следовательно, для оценки положения и принятия решения о дальнейшей стратегии очень важно определить степень информированности общественности. Для этого организации, участвующие в процессе интеграции в ЕС, проводят исследования уровня информированности в отношении ЕС и европейской интеграции Армении среди жителей Еревана и регионов. Например, в 2009 году АЕПЛАС (Армяно-Европейский политический и юридический консультационный центр) опубликовал результаты такого обследования. Данные, полученные АЕПЛАС, будут использованы при разработке и осуществлении стратегии Армении по вопросам коммуникации и информации по европейской интеграции<sup>14</sup>.

В целях повышения осведомленности населения Армении о ЕС и предоставления необходимой информации о европейских образовательных возможностях и ЕС в целом, Армяно-Европейский политический и юридический консультационный центр в сотрудничестве с делегацией ЕС в Армении реализует различные проекты. В частности, в феврале 2011 года Министерство образования и науки Армении утвердило пособие “Привет, Европа” в качестве дополнительного пособия для средних школ. “Привет, Европа” был задуман как занимательный источник информации, восполняющий пробел в знаниях о ЕС, в настоящее время существующий в армянском обществе<sup>15</sup>. Уроки ЕС будут проводиться в качестве пилотного проекта в некоторых школах Еревана. Утверждение “Привет, Европа” прокладывает путь для обучения тематике Европейского Союза в армянских школах. Уроки

<sup>14</sup> [http://www.aeplac.eu/images/activities\\_1/Survey\\_report\\_final.pdf](http://www.aeplac.eu/images/activities_1/Survey_report_final.pdf)

<sup>15</sup> <http://aeplac.eu/en/acts/3/>

ЕС помогут армянским учащимся понять структуру и историю ЕС и историю развития отношений между ЕС и Арменией.

Мероприятия по повышению осведомленности осуществляются не только в школах, но и среди молодежи. В начале 2011 года в рамках этапа V AEPLAC в сотрудничестве с Международным центром человеческого развития были организованы кампании по повышению осведомленности в 8 городах 6 регионов Армении. Целью встреч было планирование и осуществление полевых работ по определению потребности в информации о ЕС и отношениях ЕС-Армения среди молодежи (представители НПО, студенты, преподаватели, художники и т.д.), а также анализ пробелов в информации, доступной для молодежи. В ходе встречи и в групповых дискуссиях были обсуждены и представлены такие вопросы, как текущее состояние и перспективы отношений между Арменией и ЕС, образовательные и другие возможности, открывающиеся для молодежи в результате этих отношений, упрощение визового режима, развитие местных сообществ и др.<sup>16</sup>

В начале 2011 года Ереванский государственный лингвистический университет ввел новый курс на тему “Роль СМИ в процессе европейской интеграции” для студентов-магистрантов Факультета международной журналистики. AEPLAC оказал Ереванскому государственному лингвистическому университету поддержку в разработке учебной программы и структуры курса<sup>17</sup>. Основные ожидаемые результаты программы – углубление знаний студентов по ЕС и европейской интеграции, а в долгосрочной перспективе – повышение уровня информированности общественности. Путем введения курса по роли средств массовой информации в процессе европейской интеграции, университет стремится внести вклад в повышение осведомленности о преимуществах и возможностях европейской интеграции среди молодых журналистов, а затем и широкой общественности. Курс состоит из лекций и информационно-просветительских мероприятий по истории и институциям ЕС, развитию и перспективам отношений между ЕС и Арменией, а также роли, которую играют средства массовой информации в европейской интеграции других стран. Курс также включает в себя тренинг соответствующих навыков, таких, как выбор надежных источников информации, адекватный анализ ситуации и передача медиа-продукции для общественности. Новые медиа-технологии будут применяться, чтобы сделать курс более интерактивным, а также поощрять сетевую работу.

Кроме того, в Ереване регулярно проводятся ознакомительные семинары для презентации программ обмена и поддержки, которую ЕС предоставляет студентам, представителям гражданского общества и учебным заведениям. На семинарах демонстрируются различные возможности для активного участия в программах сотрудничества между ЕС и Арменией, создаются возможности для информирования аудитории о путях эффективного участия в развитии отношений между ЕС и Арменией и процессе европейской интеграции, рассматриваются программы обмена и поддержки, которую ЕС предоставляет студентам, учебным заведениям и НПО. Тем самым обеспечивается более широкое участие в реформах, осуществляемых Республикой Армения. Кроме того, Международный центр человеческого развития в течение шести лет организует ежегодные конференции по вопросам европейской интеграции, которые стали подлинным форумом для консолидации продвижения Армении на пути интеграции в Европейский Союз.

Молодежь Армении участвуют также в различных проектах, финансируемых программой Молодежь в действии/Youth in Action<sup>18</sup>. Так, например, ICHD/МЦЧР является местным партнером сети Еврофорума Восток / Запад [www.euroforum-eastwest.org](http://www.euroforum-eastwest.org), которая действует с января 2006 года.<sup>19</sup> Она объединяет молодежные организации из трех стран Южного Кавказа (Армения, Азербайджан, Грузия), Беларуси и четырех стран Европейского союза (Франция, Польша, Испания, Германия). Деятельность сети поддерживается программой Молодежь в действии/Youth in Action. Ее основная цель

<sup>16</sup> <http://ichd.org/?laid=1&com=module&module=static&id=616>

<sup>17</sup> <http://www.aeplac.eu/en/activities/raising/events/>

<sup>18</sup> <http://www.weastmagazine.net/>

<sup>19</sup> <http://www.ichd.org/?laid=1&com=module&module=static&id=456>

заключается в содействии активной гражданской позиции и активности молодежи в гражданском секторе вышеназванных стран. Сеть служит замечательной платформой для содействия процессу европейской интеграции и популяризации европейских ценностей. Группы молодых людей из восьми стран регулярно встречаются на ежегодных форумах для обучения и обмена опытом. Молодые люди Армении активно участвовали во встречах Еврофорума<sup>20</sup> в течении 7 лет, с самого начала создания форума<sup>21</sup>.

### **Приоритеты процесса осуществления деятельности платформы IV в Армении**

Главным приоритетом для достижения основной цели деятельности Платформы IV должно быть повышение информированности общественности по возможностям, предоставляемым в рамках мероприятий платформы. Это относится не только к приоритетам платформы IV в области мобильности обучения, культурных программ, молодежных мероприятий, развития информационного общества, научных исследований, но также и к инициативам других платформ (I, II, III). Европейская Комиссия также предложила организовать широкомасштабную информационную кампанию по программам Tempus и Erasmus Mundus для университетов стран-партнеров с целью их ознакомления с новыми инициативами этих программ, поощрения их участия в программах и поддержки в подготовке высококачественных проектных предложений. Чем больше отклика последует в ответ на эти проекты со стороны населения и чем более успешной будет обратная связь, тем больше внимания будет уделено стране, тем больше возможностей будет открыто Брюсселем и тем больше поддержки будет оказано в развитии.

Роль гражданского общества в достижении этих основных целей особенно важна, поскольку она связана с осуществлением рабочей программы, в частности посредством Форума гражданского общества Восточного партнерства (Eastern Partnership Civil Society Forum), который будет регулярно представлять рекомендации, вносить предложения и обеспечивать обратную связь по осуществлению рабочей программы Платформы IV. Кроме того, гражданское общество может контролировать эффективность проводимых реформ и не допустить их осуществления посредством простого копирования и имитации, обеспечивая его эффективное применение на практике.

Кроме того, для усиления воздействия ВП на углубление контактов между людьми в сферах деятельности Платформы IV, требуется вложить больше средств и предоставить больше возможностей прежде всего в сфере образования, которая является очень конкурентоспособной. Таким образом, следует приложить большие усилия для информирования молодежи о существующих возможностях и для развития навыков, необходимых при подаче заявок на участие в этих программах. Особое внимание должно быть уделено жителям регионов, которые, как правило, не осведомлены о таких возможностях, в первую очередь, в результате ограниченного доступа к ИКТ.

Развитие и реформы во всех упомянутых областях начались недавно и имеют короткую историю, так что впереди еще долгий путь до достижения успеха. Нам пока рано делиться опытом успешной работы со странами-партнерами Восточного партнерства. Вместо этого, мы должны по-прежнему полагаться на европейские модели.

В заключение, очень важно отметить, что в конце этого года или начале 2012 года в Армении будет проводиться молодежное мероприятие в рамках платформы *Контакты между людьми*. Имея значительный положительный опыт в осуществлении культурных и молодежных программ в Армении, такие мероприятия с участием всех заинтересованных сторон могут быть направлены на практические аспекты сотрудничества в рамках многостороннего измерения.

<sup>20</sup> <http://www.euroforum-eastwest.org/?lng=en>

<sup>21</sup> <http://ichd.org/?laid=1&com=module&module=static&id=617>

Нику Попеску<sup>1\*</sup>

Глава программы в Европейском совете по международным отношениям

## ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО И ЮЖНЫЙ КАВКАЗ: ВЗГЛЯД ИЗ ЕВРОПЫ

В 2008 году Кавказ казался центром мировой политики. Россия и Грузия были вовлечены в войну, которая виделась отчетливым символом вновь возрождающейся России - самоуверенной и могущественной. Николя Саркози, президент Франции, председательствующей в ЕС, челночной дипломатией между Москвой и Тбилиси пытался положить конец войне. Европейский Союз созвал экстренный саммит по кавказской войне. США послали в Черное море военные корабли. А перед самой войной Грузия завершала первые пять лет после Революции роз с репутацией регионального экономического "тигра", низким уровнем коррупции, высокими темпами роста и огромными иностранными инвестициями. Азербайджан, как ключевой поставщик и потенциальное транзитное государство для поставки энергоресурсов из Каспия в Европу в обход России, был предметом всеобщего внимания. Армения и Турция начинали процесс нормализации отношений, которые должны были привести к открытию турецко-армянской границы, что широко приветствовалось в ЕС и США.

К 2011 году картина разительно изменилась. Кавказ снова оказался на задворках. Грузинская экономика расшатана послевоенным шоком и экономическим кризисом. Международный интерес к Грузии ниже, чем когда-либо после Революции роз. Азербайджан рассматривается, как потенциальный энергетический партнер, но уверенность ЕС в возможности доступа к каспийским энергоресурсам падает. Отношения России с Евросоюзом и США внешне нормализовались, отчасти улеглось ощущение неотложности, побуждавшее Европу к лихорадочному поиску диверсификации источников энергии. Южный Кавказ, занимавший в 2008 году высшее место в списке приоритетов Европейской политики соседства, к 2011 году оказался в самом его конце. Южный Кавказ не требует столь неотложного внимания, как постреволюционные Тунис и Египет, не говоря уже о раздираемой войной Ливии и нестабильной Сирии, не видится ЕС потенциальной ареной внешнеполитических успехов (которые могут осуществиться или не осуществиться), как Молдова, не находится так близко и не взаимосвязан с ЕС так тесно, как Украина. В результате, как государства Южного Кавказа, так и ЕС заинтересованы друг в друге меньше, чем когда-либо за последнее десятилетие.

<sup>1</sup> Нику Попеску является старшим научным сотрудником Европейского совета по международным отношениям в Лондоне. Ранее он работал в качестве советника по внешней политике и европейской интеграции премьер-министра Молдовы и научным сотрудником Центра европейских политических исследований в Брюсселе. Он имеет докторскую степень Центрально-Европейского университета в Будапеште, Венгрия. Недавно вышла его книга "Внешняя политика ЕС и постсоветские конфликты: Крадучее вмешательство" (Routledge 2010).

Данная статья состоит из четырех частей. Первым делом мы рассматриваем общие аспекты подхода ЕС к Южному Кавказу. Затем более подробно исследуем взаимодействие между ЕС и странами Южного Кавказа по четырем ключевым направлениям: демократии и надлежащего правления, экономике, контактов между людьми и энергетике. Более подробно эти четыре ключевых измерения политики анализируются в данном сборнике научных трудов. Наша статья не претендует на исчерпывающее изложение отдельных научно-исследовательских работ, а скорее является введением, дающим некоторое представление о последующем материале и указывающим на некоторые, хотя и не все, ключевые проблемы взаимоотношений между ЕС и странами Южного Кавказа. В конце работы дается оценка политики ЕС в регионе и объясняется ее динамика, основные мотивы и ограничения, а также оценивается ее эффективность.

### **Южный Кавказ в Европейской политике соседства**

Летом 2004 года государства Южного Кавказа были включены в только что сформулированную Европейскую политику соседства, направленную на стабилизацию и демократизацию южных и восточных соседних регионов ЕС путем более тесной экономической интеграции и сотрудничества с ЕС. ЕС смело заявил, что его целью было поделиться с соседями на Востоке и Юге, от Марокко до Азербайджана, “всем, кроме институтов”.<sup>2</sup> Для осуществления этого намерения, ЕС предложил своим соседям, включая Армению, Азербайджан и Грузию, подписать Планы действий ЕПС, состоящие из длинного списка мер, направленных на внедрение соседними государствами норм ЕС в различных областях – от уважения прав человека и избирательных процессов до фито-санитарных стандартов.

За этим последовали и другие политические шаги, особенно по отношению к Грузии. В 2004-05 гг. ЕС развернул миссию EUJUST Themis по верховенству закона, призванную “помочь новому правительству в его усилиях по сближению местных стандартов в отношении верховенства закона с международными и европейскими стандартами”, а также “привнести стабильность в регион”, нестабильность которого может стать носителем серьезной угрозы для региональной и европейской безопасности.<sup>3</sup> С 2005 года ЕС также отправил в Грузию команду советников, с тем, чтобы помочь стране провести реформу управления границами (так называемая Группа пограничной поддержки СПЕС).

Взаимоотношения ЕС с Арменией и Азербайджаном развивались медленнее. ЕС стал несколько более активным в диалоге с Арменией и Азербайджаном – в первую очередь, это проявилось в переговорах, а затем в мониторинге осуществления Планов действий ЕПС, и в открытии делегаций ЕС в Баку и Ереване. ЕС также заявил о готовности направить миротворцев в Нагорный Карабах в случае, если Армения и Азербайджан придут к соглашению об урегулировании конфликта. В мае 2006 г. Питер Семнеби, Специальный Представитель ЕС на Южном Кавказе, заявил, что ЕС “должен будет внести существенный вклад после того, как будет найдено решение, и мы изучаем имеющиеся у нас возможности, как в плане постконфликтной реабилитации, так и – если стороны того пожелают – с точки зрения размещения миротворцев. Рассматривается даже возможность проведения миротворческой операции.”<sup>4</sup> Провал переговоров между Арменией и Азербайджаном означал, что ЕС практически перестал рассматривать возможности дальнейшего серьезного участия в Нагорном Карабахе.

Хотя Армения и Азербайджан и были включены в ЕПС, присутствие и вовлеченность ЕС в этих странах не усиливалось так быстро, как в случае взаимоотношений ЕС с Грузией. Это было связано с тем, что Грузия была намного более активной в дипломатическом плане и проявляла гораздо большую готовность к сотрудничеству с ЕС, тогда как Армения и Азербайджан были и менее

<sup>2</sup> Южное соседство ЕС включает Марокко, Алжир, Тунис, Ливию, Египет, Иорданию, Израиль, Палестинскую автономию, Ливан и Сирию. Восточное соседство включает в себя Беларусь, Украину, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан.

<sup>3</sup> Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST Themis, Official Journal of the European Union, 29 June 2004.

<sup>4</sup> Thomas de Waal, ‘EU could assume peacekeeping role’, Institute for War and Peace Reporting, 25 May 2006, [www.iwpr.net](http://www.iwpr.net)

заинтересованы и менее интересны, исходя из целей ЕПС, разработанных в этих странах. Конечно же, заинтересованность ЕС в энергетических ресурсах Азербайджана являлась важным фактором, влияющим на их взаимоотношения, однако ЕПС не оказывала существенного влияния на инвестиции или импорт азербайджанской нефти государствами-членами и компаниями ЕС.

### **Восточное партнерство: с 2008 года и далее**

Одним из последствий грузино-русской войны 2008 года стала программа Восточного партнерства (ВП) – попытка перестроить Европейскую политику соседства и придать ей дополнительную динамику. Имея ограниченный потенциал для изменения динамики конфликтов вокруг Абхазии, Южной Осетии и Нагорного Карабаха, ЕС сосредоточился на политических и социально-экономических аспектах политики на Южном Кавказе, надеясь, что в долгосрочной перспективе это откроет путь для разрешения конфликтов.

С запуском ВП в мае 2009 года, ЕС дал новый импульс переговорам об ассоциации, упрощении визового режима и зонах глубокой и всеобъемлющей свободной торговли (DCFTA) с Южным Кавказом, которые подразумевали не только свободную торговлю, но и серьезные институциональные изменения и принятие значительной части европейского законодательства и стандартов (см. ниже), в надежде, что DCFTA поможет модернизировать экономику и государства. Ни одна из этих стратегий не была новой. К 2009 году Молдова и Украина уже пользовались упрощенным визовым режимом, а Украина вела переговоры по DCFTA и ассоциативному соглашению. ВП лишь ускорило проведение тех же политических мер и на Южном Кавказе.

### **Демократия, права человека, надлежащее управление и стабильность**

Демократия, права человека и надлежащее управление формально являются главными приоритетами Планов действий ЕПС между ЕС и странами Южного Кавказа. Однако они же представляются наиболее проблематичной областью ЕПС. С одной стороны, страны региона скорее заинтересованы в других аспектах сотрудничества с ЕС – в разрешении конфликтов, торговле, энергетике и упрощении визового режима, – чем в демократии. Они ждут от ЕС большей помощи, больших инвестиций, большей торговли или диверсификации своих внешнеполитических партнеров, а не демократии. Это особенно верно для Армении и Азербайджана. В этих условиях отчеты ЕС о продвижении демократии и надлежащего правления, не говоря уже о реальном влиянии ЕС на эти процессы, в лучшем случае, носят поверхностный характер. Например, с тех пор, как Южный Кавказ был включен в ЕПС, степень демократизации в Азербайджане и Армении не только не повысилась, но, даже, упала. В Армении кульминацией было столкновение между полицией и протестующими в марте 2008 г., при котором погибли по меньшей мере десять человек. Некоторые стратегии, поддерживаемые ЕС, были использованы местными правительствами для подрыва демократии. Как отмечает в этом сборнике Борис Навасардян, “переход на цифровое телевидение, объявленная приоритетной мерой в Плане действий Европейской политики соседства, была использована армянскими властями как предлог для сокращения числа телеканалов и ужесточения контроля над ними”.

Анар Мамады в своей статье утверждает, что, несмотря на 10 лет членства Азербайджана в Совете Европы и четкие обязательства по демократизации страны, “в развитии демократических институтов, надлежащего управления и эффективной государственной администрации не было достигнуто никакого существенного успеха”. Более того, в марте 2009 г., в результате референдума была принята новая Конституция, открывающая нынешнему президенту Азербайджана путь к пожизненному президентству. Журналисты и блоггеры и поныне подвергаются преследованиям и тюремному заключению, а такие иностранные вещатели, как ВВС и Голос Америки, были лишены лицензии на вещание. Азербайджан даже отказал специальному докладчику Совета Европы по политзаключенным в Азербайджане в официальном приглашении (на основании которого выдается въездная виза) –

практически без последствий для взаимоотношений страны с ЕС.<sup>5</sup> Отзывы из региона о политике ЕС по продвижению демократии вряд ли можно назвать лестными. По словам одного из армянских экспертов, страны региона “не получают последовательного послания по вопросам демократии и прав человека. Для армянского правительства переговоры об ассоциативном соглашении равнозначны переговорам о свободной торговле” и “права человека и демократия понимаются, как гарнир к основному блюду “. В регионе, где гражданское общество все более упорно склоняется к мысли, что ЕС не делает достаточных усилий для поддержки демократии, такое разочарование разделяют многие.

После Революции роз 2003 года Грузия добилась значительного прогресса на пути укрепления государства, надлежащего управления и демократизации, однако имеются и пробелы. Общество остается в высшей степени разобщенным; в ряде случаев (в ноябре 2007 года и мае 2011 года) имели место ожесточенные столкновения между оппозицией и правительством. Некоторые улучшения в надлежащем управлении не привели к немедленным шагам по направлению к демократизации. Как объясняет один из грузинских экспертов в данном сборнике по поводу судебной реформы: “Судьи имеют хорошие зарплаты, новые здания, хорошие условия труда, было искоренено взяточничество в полиции, судах и гражданском реестре, однако улучшение условий труда повлекло за собой большую зависимость от правительства “.

В целом, страны региона подошли избирательно к ЕПС – выбирая то, что им нравилось, и не принимая на себя обязательств по всему набору требований ЕС. При этом демократизация, как правило, выпадала из поля зрения. Этому есть множество объяснений. Начнем с того, что ЕС редко был достаточно последовательным поборником демократии. До волны революционных потрясений в Египте и Тунисе в 2011 году, практически все южные соседи ЕС (кроме Израиля и, в определенной степени, Ливана) были весьма авторитарными государствами, которые, тем не менее, поддерживали прекрасные отношения с ЕС и странами-членами ЕС, причем такие государства, как Тунис, Марокко и Ливия, порой были даже лидерами в этом отношении. На этом фоне такие государства, как Армения или Азербайджан, не слишком отличались от большинства других соседей ЕС, чтобы заслуживать какую-то “особую” критику.

Кроме того, существовали объективные причины, ограничивающие способность ЕС применять при надобности более строгие условия для содействия развитию демократии. Для этого необходимо было бы иметь соответствующие рычаги, а также волю к их применению. Если вспомнить, как ЕС использовал свое влияние для содействия реформам и демократизации, в Центральной Европе и на Балканах, станет ясно, что рычаги воздействия ЕС могут иметь ряд источников. К ним можно отнести и перспективу вступления в ЕС, и торговую зависимость от ЕС, и значение ЕС (часто вместе с США), как важнейшего партнера в области политики и безопасности, и наличие сильного проевропейского электората в соответствующих странах, и предложение значительной финансовой помощи. Притом требования ЕС по демократизации должны быть четко сформулированы и привязаны к более или менее обозримым временным рамкам.<sup>6</sup> Большинство из перечисленных условий были выполнены в Центральной и Восточной Европе и на Балканах, но не на Южном Кавказе. ЕС не предлагает странам этого региона ни перспективу присоединения к ЕС, ни существенную финансовую помощь (по сравнению с десятками миллиардов, потраченными в Центральной и Восточной Европе и на Балканах); влияние ЕС в регионе зачастую меньше, чем влияние таких стран, как Россия, Турция, Иран или США, и страны региона гораздо меньше зависят от торговли с ЕС, чем страны Центральной и Восточной Европы или Балканы и даже такие страны, как Тунис или Марокко. Вследствие всех этих факторов, ЕС не может изменить стратегический курс правительств в регионе, а лишь, в лучшем случае, добиться периферийного влияния на внутривнутриполитические процессы в этих странах. В конечном счете, ЕПС не позволяет ЕС делать полноценное продвижение демократии.

<sup>5</sup> [http://www.rferl.org/content/azerbaijan\\_pace\\_invitation\\_visa/2280064.html](http://www.rferl.org/content/azerbaijan_pace_invitation_visa/2280064.html)

<sup>6</sup> Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, and Heiko Knobel, 2002: The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States, Working Paper, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/Schimmelfennig.pdf>

### Экономическая интеграция и сближение с политикой ЕС

С половиной миллиарда потребителей рынок ЕС является крупнейшим рынком в мире. Теоретически, близость такого огромного рынка должна была бы стать сильным побудительным мотивом для государств Южного Кавказа, для получения к нему большего доступа посредством проведения структурных реформ, приближения к нормам и стандартам ЕС и продвижения в создании глубоких и всеобъемлющих зон свободной торговли (DCFTA), что предполагает не только устранение тарифных и нетарифных барьеров, но целый комплекс институциональных усовершенствований и внедрение больших частей законодательства ЕС. Такие DCFTA потенциально являются инструментом для модернизации местных экономик и модернизации государств и в перспективе могли бы иметь огромное преобразующее воздействие на регион.

В рамках Европейской политики соседства, ЕС также предлагает странам региона возможность подписания соглашений о DCFTA. Несмотря на привлекательность ЕС как рынка, дискуссии ЕС с государствами Южного Кавказа о либерализации торговли имеют противоречивый характер. Для всех государств Южного Кавказа полное выполнение норм, требуемых ЕС, приходит в конфликт с внутренними моделями политического и экономического развития.

В случае с Грузией, DCFTA приходит в противоречие с предпочтением, которое правительство оказывает крайне либеральному подходу к торговле, отменяя практически все импортные тарифы, резко сокращая бюрократию в экономике, устраняя многочисленные контролирующие механизмы, например, фитосанитарный контроль, антимонопольную службу и стандарты охраны труда. Такой подход вызвал массовый приток прямых иностранных инвестиций и двузначный рост ВВП (в преддверии российско-грузинской войны 2008 года и начала глобального экономического кризиса), развитие инфраструктуры и хорошего делового климата.

Подписание договора о DCFTA с ЕС потребует от Грузии возврата ко многим отмененным механизмам и стандартам и введения норм ЕС в большинстве секторов экономики. Это предполагает огромные затраты, и в то время, как страны-кандидаты присоединения к ЕС осуществили эти изменения с огромной финансовой поддержкой ЕС и с перспективой вступления в ЕС, Грузия должна будет сделать то же самое в основном сама. Правительство опасается, что внедрение стандартов ЕС приведет к усилению регулирования, повышению цен на пищевые и сельскохозяйственные продукты, подорожанию экспортируемой грузинской продукции и усилению нагрузки на потенциальных инвесторов, тем самым ухудшая инвестиционный климат и нанося вред конкурентоспособности и экономическому росту Грузии.<sup>7</sup> Торговля с ЕС составляет только 31% от всей грузинской внешней торговли<sup>8</sup>, и существуют опасения, что осуществление DCFTA повредит конкурентоспособности грузинского экспорта на других рынках. В конечном счете, Грузия и ЕС почти наверняка будут двигаться по направлению к DCFTA, однако этот процесс, вероятно, будет трудным и чреватым разногласиями, так как Грузия попытается найти компромисс между своей ультра-либеральной политикой и требованиями ЕС.

Несмотря на декларированную приверженность правительства Армении к DCFTA, DCFTA приходит в еще больший конфликт с местной олигархической политико-экономической системой. Как утверждает Ваган Казарян в данном сборнике: “Экономика Армении в основном централизованна и монополизированна, более 75% ВВП производится ограниченным числом компаний. Главные отрасли экономики Республики Армения находятся под контролем олигархов. Крупнейшие армянские бизнесмены являются политиками и членами Национального собрания. Импорт товаров народного потребления, продукты питания, нефтепродукты и т.д. монополизированы или разделены между политиками”. Неудивительно, что бизнес-климат в Армении довольно плох. По данным Глобального отчета о конкурентности, представленного Всемирным экономическим форумом, Армения занимает

<sup>7</sup> P. Messerlin Patrick, M. Emerson, G. Jandieri and A. Le Vernoy, *An Appraisal of the EU's Trade Policy towards its Eastern Neighbors: The Case of Georgia*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2011.

<sup>8</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113383.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113383.pdf)

136-е место из 141 обследованных стран, по (отсутствию) конкуренции на внутреннем рынке (хотя общий балл Армении не намного отличается от Грузии).<sup>9</sup> Учитывая погоню за рентой со стороны политических элит и их интерес в сохранении статус-кво, вряд ли следует ожидать, что страна сделает значительные шаги по направлению к глубоким реформам, которые поставили бы под угрозу политическое господство нынешней элиты и их доходы. Кроме того, доля ЕС во внешней торговле Армении постепенно снижается. В 2010 году ЕС в целом был крупнейшим торговым партнером Армении, хотя его доля во внешней торговле Армении все-еще составляла 32%.<sup>10</sup> Кроме того, экспортный потенциал Армении в ЕС ограничивается чисто материально-техническими проблемами – страна не имеет выхода к морю, а граница с Турцией закрыта, что усложняет торговлю с ЕС и увеличивает издержки. В таких условиях сближение со стандартами ЕС, связанное со значительными расходами, не всегда привлекательно.

Так же, как в Армении, в Азербайджане политическая система в значительной степени основана на контроле экономики и политики относительно небольшой группой элит. Хотя Азербайджан является страной с экономически наиболее развитыми связями с ЕС, с 47% внешней торговли которой в 2010 году приходилось на торговлю с ЕС<sup>11</sup>, перспективы заключения договора о DCFTA с ЕС еще более проблематичны, чем в других странах. Во-первых, в отличие от Грузии и Армении, Азербайджан все еще не является членом ВТО, что является необходимым условием для DCFTA с ЕС. Соответственно, до присоединения к ВТО Азербайджан не может даже начать переговоры с ЕС о DCFTA. Во-вторых, в Азербайджане основная часть экспорта приходится на энергоносители. Даже не будучи членом ВТО и не имея свободной торговли с ЕС, Азербайджан обладает быстрорастущей экономикой, основанной на энергетике. В 2006 году Азербайджан был страной с самой быстрорастущей экономикой в мире с 34%-ным приростом ВВП, а в 2007 году рост ВВП составил 25%. С тех пор темп роста снизился, но оставался стабильным. Учитывая, что энергетические ресурсы составляют 93% азербайджанского экспорта, очевидно, что страна выиграла бы от диверсификации и модернизации экономики, не в последнюю очередь за счет присоединения к ВТО и DCFTA с ЕС. Однако, эти меры не столь неотложны, поскольку энергетика приносит стране и ее элите достаточно богатства и нет необходимости в проведении серьезных структурных реформ.

В целом, в Армении и Азербайджане нет достаточной политической и экономической мотивации для заключения соглашения о DCFTA с ЕС. Переговоры с Грузией намного более успешны, но расхождения существуют и здесь. Для стран региона краткосрочные затраты на DCFTA будут огромными, а потенциальные выгоды появятся не сразу. Поэтому эти страны скорее всего не будут спешить продвигаться к DCFTA с ЕС.

## Энергетика

Что до энергетических отношений с ЕС, то здесь государства данного региона совершенно отличаются друг от друга. Азербайджан является важным производителем нефти, со значительным экспортом энергоносителей в ЕС и крупными европейскими инвесторами в энергетическом секторе страны. Грузия – транзитная страна для энергоносителей, а у Армении практически нет никаких значительных ресурсов для партнерства с ЕС в области энергетики.

Отношения Азербайджана с ЕС по существу основываются на торговле энергоресурсами, а не на постепенном сближении с нормами и стандартами ЕС. По отношению к Азербайджану ЕС является своего рода потребителем, поскольку заинтересован в том, чтобы страна подавала газ в ЕС и стала потенциальным мостом для Поставки каспийских энергоресурсов, что необходимо для осуществления политики ЕС в направлении устойчивой диверсификации энергоснабжения (через газопровод Nabucco). Таким образом, интерес ЕС к Азербайджану определяется скорее

<sup>9</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

<sup>10</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113345.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113345.pdf)

<sup>11</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113347.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113347.pdf)

интересами, нежели ценностями. Кроме того, элита Азербайджана мало заинтересована в принятии таких стандартов ЕС в сфере энергетики, как, например, разделение энергетических компаний или значительное повышение прозрачности в нефтегазовом секторе.

Грузия бедна энергоресурсами и относительно уязвима по отношению к внешнему давлению. Она является важной транзитной страной для энергоресурсов из Азербайджана и наиболее заинтересована в приведении своего энергетического сектора в соответствие со стандартами ЕС. Страна вложила значительные средства в производство электроэнергии (в основном, в гидроэлектростанции на горных реках). В мае 2009 года Грузия подала заявку на вступление в Европейское энергетическое сообщество с целью приближения ее энергетического сектора к стандартам ЕС, не в последнюю очередь путем осуществления разделения электро- и газо-распределительных компаний.

Взаимоотношения Армении с ЕС в области энергетики наименее содержательны и перспективны. Страна не является ни производителем энергии, ни транзитным государством. В газовом секторе страны доминирует Россия, которая контролирует 80% местной газовой монополии “АрмРосгазпром” (она же продает газ по льготным ценам, что приносит выгоду местной экономике в краткосрочной перспективе, но, с другой стороны, делает страну зависимой от подобных субсидий). Россия также вкладывает значительные средства в модернизацию и расширение газовой сети, а также в ирано-армянский газопровод, который, в случае необходимости, мог бы полностью удовлетворить потребность Армении в природном газе. В области электроэнергетики главной проблемой в отношениях ЕС-Армения является атомная электростанция Мецамор в Армении, которая обеспечивает около 40% потребления электроэнергии в стране. ЕС считает, что завод не соответствует требованиям безопасности ЕС и оказывал давление с целью его закрытия, не предлагая, при этом, никакой значительной помощи или инвестиций для альтернативных проектов. Как отмечает Севак Сарухян в данном сборнике, “Россию и Иран можно смело назвать главными и наиболее важными партнерами Армении в сфере энергетики”. Таким образом, вероятность того, что ЕС станет для Армении важным энергетическим партнером, невелика.

### **Контакты между людьми**

Сфера контактов между людьми охватывает широкое множество взаимосвязанных вопросов – от изучения иностранных языков и реформы системы образования до совместных проектов и обменов в области культуры и образования. ЕС способствует достижению этих целей посредством множества проектов и инициатив, таких как: гармонизация системы образования в рамках Болонского процесса (что способствует обмену студентами, трансферам и взаимному признанию оценок и квалификаций), программа TEMPUS, студенческие обмены в рамках Erasmus Mundus, основание кафедр Jean Monnet в университетах вне пределов ЕС, а также финансирование общеевропейских исследовательских консорциумов посредством рамочных программ (таких, как, FP7).

Однако, несмотря на множество инициатив, существуют сильные ограничения для расширения контактов между людьми. Первым из них является достаточно жесткий визовый режим с ЕС, который резко ограничивает культурный, экономический, семейный или деловой обмен. ЕС находится в процессе подписания и / или осуществления соглашений по вопросу упрощения визового режима со странами Южного Кавказа, что позволит выдачу долгосрочных многократных виз гражданам определенных категорий - ученым, представителям гражданского общества и бизнесменам. Однако, судя по опыту соглашений ЕС по упрощению визового режима с Украиной и Молдовой, вступивших в силу с начала 2008 года, это вряд ли вызовет существенные изменения в жесткой политике ограничения визового режима большинством государств-членов ЕС, за исключением разве что весьма ограниченного числа граждан Грузии, Армении и Азербайджана. Тогда как ЕС вступил в переговоры по безвизовому режиму с Россией, Украиной и Молдовой, об аналогичных переговорах со странами Южного Кавказа пока нет и речи. Переговоры могли бы начаться через несколько лет, однако, скорее всего, они приведут к безвизовым режимам только в долгосрочной перспективе. Кроме того, политический климат в Европе не способствует продвижению значительной или быстрой либерализации визового режима в между ЕС и его соседями.

Другим существенным препятствием для контактов между людьми ЕС-Южный Кавказ является недостаток возможностей и ресурсов у университетов или НПО региона для преодоления сложных аппликационных процедур ЕС.

### **Препятствия к вовлечению ЕС**

Несмотря на множество инструментов и структур сотрудничества ЕС с Южным Кавказом, ЕС все еще по-прежнему далек от достижения провозглашенных им целей по созданию зоны стабильности, демократии и процветания в соседних с ЕС странах, в том числе и на Южном Кавказе. В странах Южного Кавказа налицо прогресс в деле развития государственности и благосостояния, однако влияние ЕС на этот процесс было довольно ограниченным. Возможно, отношения ЕС-Южный Кавказ и распространяются на все ключевые области политики, экономики, безопасности и управления (как указано в Планах действий ЕПС), но при этом остаются очень поверхностными.

Несколько факторов предопределили эту ситуацию. Некоторые из них вызваны обстановкой в ЕС, другие связаны с положением в регионе. Начнем с того, что, несмотря на высокопарную риторику ЕС о своих амбициях в соседних странах, большинство стран-членов ЕС не вполне готовы использовать необходимые ресурсы в области политики, финансов и безопасности для достижения своих объявленных целей в регионе Южного Кавказа. Во-вторых, наблюдалось постоянное несоответствие между приоритетами государств Южного Кавказа и стран ЕС, часто не понимающих друг друга. Тогда как все усилия государств региона были направлены на такие жизненно важные приоритеты, как в высшей степени политические проблемы безопасности, конфликтов, защиты суверенитета и экономического выживания, политика соседства ЕС предлагала им формальное, плохо финансируемое участие в разного рода технических проектах, например, внедрение законодательства ЕС в той или иной отрасли, или помощь одного-двух советников по тому или иному вопросу. В-третьих, Россия сыграла серьезную роль в ограничении возможной эффективности политики ЕС в регионе, либо предлагая альтернативные пути и поддержку таким странам, как Армения, либо способствуя своей политикой дестабилизации в Грузии, что со всей очевидностью повлекло за собой вытеснение других вопросов политической повестки дня вопросами безопасности и урегулирования конфликтов.

Однако, хотя имелись и внешние факторы, сами страны региона также, в значительной степени, отрицательно повлияли на эффективность политики соседства ЕС. Причину относительно незначительного присутствия и влияния ЕС на Южном Кавказе, в конечном счете, следует искать в том, как складывалось развитие региона. Сколь бы ни был велик интерес ЕС к региону, нижеперечисленные структурные ограничения все же мешали бы осуществлению им эффективной политики.

Во-первых, это динамика политического развития Грузии, Азербайджана и Армении. На протяжении большей части двух последних десятилетий внутренняя политика Грузии, Армении и Азербайджана была слишком предопределена разделенными обществами и политической элитой, слишком централизованна и коррумпированна для того, чтобы развивать действительно значимое сотрудничество с ЕС. В 1990-х годов эти государства были слишком слабы, а в 2000-х годах Армения и Азербайджан стали слишком централизованными, что ограничивало возможность преобразований и сотрудничества с ЕС. Грузия добилась больших успехов на пути реформ, но активность ЕС в стране была недостаточной.

Вторая тенденция, в значительной степени подорвавшая обычный для внешней политики ЕС принцип работы, заключается в многополярности среды, в которой действуют восточные соседи ЕС. В то время как в 1990-х годах влияние ЕС в Центральной Европе и на Балканах не оспаривалось, сейчас он должен конкурировать с Россией, Турцией, Ираном и все в большей степени даже с Китаем за влияние в восточной окрестности ЕС. Это позволило таким государствам, как Армения и Азербайджан (равно как и Грузии времен Шеварднадзе), балансировать между внешними игроками, чтобы выиграть ресурсы для укрепления местных элит, а также служило оправданием отсутствия реформ. Такая политика подорвала традиционную стратегию ЕС, основанную на зависимости поддержки от выполнения поставленных условий. ЕС был лишен возможности ставить условия и требовать реформ, как это делалось в Центральной Европе в 1990-х и на Балканах в 2000-х годах.

Несмотря на относительно единообразное применение Европейской Политики Соседства на Южном Кавказе со стороны ЕС, ставки и приоритеты ЕС в отношении стран региона различаются. Взаимоотношения между ЕС и Азербайджаном определяются ролью Азербайджана как производителя энергии, с вытекающими отсюда последствиями. Такое положение препятствует поддержке демократизации и прав человека со стороны ЕС, лишая действенной силы большинство рычагов, при помощи которых ЕС потенциально мог бы воздействовать на Азербайджан. Кроме того, резервы нефти обеспечили в Азербайджане большее благосостояние, чем в других странах региона, что, превратным образом, привело в Азербайджане к меньшей заинтересованности в реформах, вдохновленных нормами и стандартами ЕС.

Армения официально выразила заинтересованность в европейской интеграции, но этот интерес остается в значительной степени декларативным. Несмотря на достаточно конструктивный и прагматичный подход к отношениям с ЕС и некоторый интерес к принятию европейских норм (не в последнюю очередь посредством группы советников ЕС в армянских государственных учреждениях), политика Армении слишком централизована, а приоритеты безопасности, вытекающие из конфликта в Нагорном Карабахе, слишком актуальны для страны, чтобы рассматривать отношения с ЕС в качестве ключевого приоритета. Отношения с Россией имеют гораздо большее значение во всех сферах, будь то безопасность, политический диалог, энергетика или инвестиции; “европеизация” не является той парадигмой, которая может объяснить или решающим образом влиять на ключевые политические процессы в стране.

Из всех стран региона, Грузия является самой передовой во взаимоотношениях с ЕС – как с точки зрения скорости диалога и осуществления реформ, так и в смысле открытости политической системы и правительства к выполнению своих обязательств по отношению к ЕС. Некоторые расхождения по таким вопросам, как, например, свободная торговля, влияют на взаимоотношения между ЕС и Грузией, однако они все же являются наиболее многообещающими в регионе и имеют наибольший потенциал. Несмотря на эти различия в видении ЕС со стороны стран региона, Брюссель до сих пор применяет не только к странам Южного Кавказа, но и почти ко всем своим соседям более или менее одинаковый подход, определенный рамками Европейской Политики Соседства.

## **Выводы**

На поверхности взаимоотношения между ЕС и Южным Кавказом выглядят достаточно тесными. Они построены на существенной правовой и политической основе и затрагивают сферу безопасности, экономические и социальные вопросы. Однако охватывая широкий спектр вопросов, отношения остаются неглубокими. ЕС не удалось сыграть решающую роль в демократизации региона. Не предлагая странам региона ни перспективу присоединения к ЕС, ни значительную помощь или сильное партнерство в сфере безопасности, ЕС имеет мало рычагов, чтобы эффективно настаивать на выполнении своих условий в этих странах.

В области экономической интеграции с ЕС также произошло столкновение целей DCFTA с экономической политикой трех стран Южного Кавказа – как с радикально либеральным подходом к экономике, принятым правительством Грузии при Саакашвили, так и с олигархическими системами Армении и Азербайджана, основанными на теневых бизнес-практиках, коррупции и отсутствии прозрачности государственных институтов. В сфере энергетического партнерства ЕС имеет значимые отношения с Азербайджаном, из-за его запасов нефти и газа, и некоторое взаимодействие с Грузией, как с транзитным государством. Однако энергетические взаимоотношения в основном сводятся к простой торговле и, судя по всему, не имеют особого влияния в плане содействия европеизации в регионе. Контакты между людьми ЕС и Южного Кавказа имеют еще более скромный масштаб. Возможности осуществления совместных проектов ограничены из-за того, что крайне жесткий визовый режим ЕС мешает передвижению людей, а также из-за недостатка возможностей у университетов и НПО Южного Кавказа для подачи успешных заявок на финансирование из ЕС.

Поверхностность взаимоотношений отчасти определяется географией. По сравнению с такими странами ЕПС, как Молдова, Украина, Беларусь или южные соседи ЕС, Южный Кавказ находится дальше от ЕС, что сказывается на степени взаимодействия с ЕС, структуре торговли и контактах между людьми. Однако потенциал отношений еще более ограничен из-за недостаточной приверженности ЕС осуществлению своих политических целей в регионе, едва ли отвечающую интересам безопасности или политическим приоритетам Южного Кавказа, а также из-за ограниченного интереса к ЕС как к модели развития со стороны государств региона.

Программу более существенного участия ЕС в будущем можно было бы развивать по следующим направлениям:

- *Более политическая ЕПС:* Очевидно, что вовлеченность ЕС в регионе на уровне технического сотрудничества может иметь лишь ограниченные результаты. Работа над экспортом стандартов ЕС в области промышленности или сельского хозяйства не поможет достижению целей ЕС, если ЕС при этом не будет играть более активную роль в вопросах политики и безопасности региона. Сотрудничество на уровне технократии необходимо, но оно не может заменить политическую стратегию. Такая стратегия должна быть направлена на более активный нажим с целью урегулирования Нагорно-Карабахской проблемы, сохранение видимого присутствия ЕС в зонах конфликта Грузии через МНЕС в долгосрочной перспективе, а также последовательное осуществление своего подхода “участие без признания” по отношению к Абхазии и Южной Осетии. Все это предполагает сильную политическую поддержку Европейской службы внешних действий со стороны государств-членов ЕС.
- ЕС должен пересмотреть свои подходы по отношению к *демократии и торговле*. В настоящее время ЕС проявляет слишком большую напористость и жесткость при экспорте своих технических стандартов в рамках DCFTA, и слишком большую застенчивость и гибкость, чтобы не сказать беспринципность, когда речь идет о поддержке демократии и прав человека. Иными словами, ЕС должен быть более гибким в стремлении экспортировать свои нормы, и менее гибким – в готовности принимать авторитарное поведение со стороны правительств региона. Следует согласиться на промежуточное решение между либеральным подходом Грузии к экономике и взглядом ЕС на DCFTA. Евросоюз должен также предложить НПО региона гораздо более существенную политическую и финансовую поддержку и проявить больше настойчивости в предотвращении развития авторитарных тенденций.
- Что касается контактов между людьми, существующие предложения по упрощению визового режима для стран Южного Кавказа вряд ли существенно улучшат ситуацию. В среднесрочной перспективе ЕС может предложить визовый диалог по безвизовому режиму для Грузии, которая является самой передовой в области реформ по управлению границами и полицией; в долгосрочной перспективе подобное предложение может быть распространено на Армению и Азербайджан. Однако для того, чтобы приблизить этот момент, государства региона могли бы прибегнуть к “упреждающей адаптации”, то есть приступить к реализации необходимых реформ еще до того, как ЕС начнет визовый диалог. Они должны следовать примеру государств Западных Балкан и Молдовы, более продвинутых в этом отношении. Еще одна мера, которая могла бы способствовать контактам между людьми – это сделать приоритетом либерализацию воздушного транспорта между ЕС и Арменией и Азербайджаном (Грузия уже либерализовала воздушное сообщение с ЕС), что должно было бы вызвать падение цен на авиабилеты, и, возможно, привлечь дешевые авиакомпании.

В конечном счете, успех и эффективность этих мер будет зависеть не столько от подхода ЕС и государств Южного Кавказа друг к другу, но от того, как внутренние события будут определять их внешнюю политику. Прежде чем вести более активную и изобретательную внешнюю политику, ЕС следует выйти из экономического кризиса и обеспечить необходимую политическую поддержку для своей службы внешних действий. Соответственно, ЕС не будет иметь возможности решительно изменить динамику политического развития Грузии, Армении и Азербайджана, и не следует ожидать от него этого. В конечном счете, государства региона – его элиты и общественность – должны сами направить внутривнутриполитическую динамику по пути, который сделал бы их взаимодействия с ЕС более значимым.