

«Несмотря на рвение стран Центральной Азии соблюдать международные/ЕС нормы для получения преференций, уровень выигрыша от них остается минимальным», – отмечает Сарвар Джалолов, специалист по международным отношениям, в статье написанной специально для CABAR.asia.

Подпишитесь на наш канал в [Telegram!](#)



*Несмотря на то, что Центральная Азия не считается соседним регионом, ЕС пытается и здесь популяризовать свои нормы.
Фото: uza.uz*

Когда верховный представитель Европейского Союза (ЕС) Кэтрин Эштон заявила, что стремление Европы стать надежным игроком в мире должно подкрепляться чем-то большим, чем просто мягкая сила^[1], она говорила о необходимости военной (жесткой) силы, но на самом деле мягкая сила ЕС не просто мягкая; она –

нормотворческая. Европа известна нормативной силой, потому что она сама основана на нормах, которые так активно продвигает ЕС. Начало эта сила берёт с позиционирования Европейского Союза как *acquis communautaire* (с фр. — «достояние сообщества», прим.ред.) и распространяется на страны-кандидаты, на соседей и соседей их соседей. Вплоть до Центральной Азии.

На фоне кандидатов и соседей ЕС, очень заинтересованных в гармонизации своего законодательства с нормами ЕС, другим странам, в том числе государствам Центральной Азии, необходимо проявлять больший интерес в принятии ценностей Союза. Это может быть выражено в виде помощи в целях развития, торговых преференций и т.д. Намерения ЕС подписать соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве со странами региона и предложить торговые преференции свидетельствуют не только о заинтересованности Евросоюза в регионе, но и о готовности стран Центральной Азии принять международные/ЕС нормы. Является ли Евросоюз нормативной силой в Центральной Азии? Как страны региона меняют свое законодательство и практику в соответствии с преференциальным режимом Союза? Где предел нормативной силы ЕС?

Как ЕС относится к Центральной Азии?

Как говорится в Лиссабонском договоре, «действия Союза на международной арене должны руководствоваться принципами, которые собственно и вдохновляли его создание, развитие и расширение, и которые он стремится продвигать в остальном мире: демократия, верховенство права, универсальность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, а также уважение принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права^[2]». В этом смысле, ЕС настаивает на юридическом сближении других стран с его *acquis communautaire*. Кандидат и потенциальные кандидаты в члены ЕС должны согласовать свое законодательство с *acquis communautaire*, как это определено Соглашениями о стабилизации и ассоциации (Stabilization and Association Agreements - SAA), подписанными с каждым из кандидатов. Кроме того, ЕС старается популяризовать свои нормы в соседних странах в обмен на зону свободной торговли. Например, в случае соглашения об ассоциации, устанавливающего зону широкой и всеобъемлющей свободной торговли (Deep and Comprehensive Free Trade Area - DCFTA) с Грузией, Молдовой и Украиной. Степень гармонизации для этих стран, разумеется, меньше, чем для полноправных членов ЕС.

Несмотря на то, что Центральная Азия не считается соседним регионом, ЕС пытается и здесь популяризовать свои нормы. В новой Стратегии ЕС в Центральной Азии

подчеркиваются двусторонние соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве (Enhanced Partnership and Cooperation Agreements – ЕРСА или сокращенно на русском **СРПС**) нового поколения, которые способствуют согласованию законодательств в качестве краеугольного камня участия ЕС в регионе[3]. Выводы Совета ЕС по новой стратегии также обращают особое внимание на СРПС, отмечая, что сфера охвата дипломатических отношений Союза тесно связана с готовностью отдельных стран Центральной Азии *проводить реформы и укреплять демократию, права человека, верховенство закона и независимость судебной власти*, а также модернизировать и диверсифицировать экономики стран[4].

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве были подготовлены для 15 бывших советских республик и подписаны с 10 (все, кроме трех прибалтийских стран, которые стали членами ЕС, а также Туркменистана и Беларуси). В данный момент Соглашение о расширенном сотрудничестве и партнерстве между Казахстаном и Европейским союзом, подписанное в 2015 году, ожидает завершения, поскольку Италия была последним членом ЕС, ратифицировавшим его в ноябре 2019 года[5]. Переговоры по СРПС с Кыргызстаном были начаты в ноябре 2017 года, а с Узбекистаном – в декабре 2018. Таджикистан предложил начать переговоры по СРПС в ноябре 2018 года, но процесс еще не начался. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Туркменистаном было согласовано в 1990-х годах, но Европейский парламент отозвал своё заявление из-за проблем с правами человека в этой стране. Однако в июле 2019 года Бюро по связям ЕС в Ашхабаде было преобразовано в полноценную делегацию.

ЕС считается крупнейшим экономическим партнером Центральной Азии.

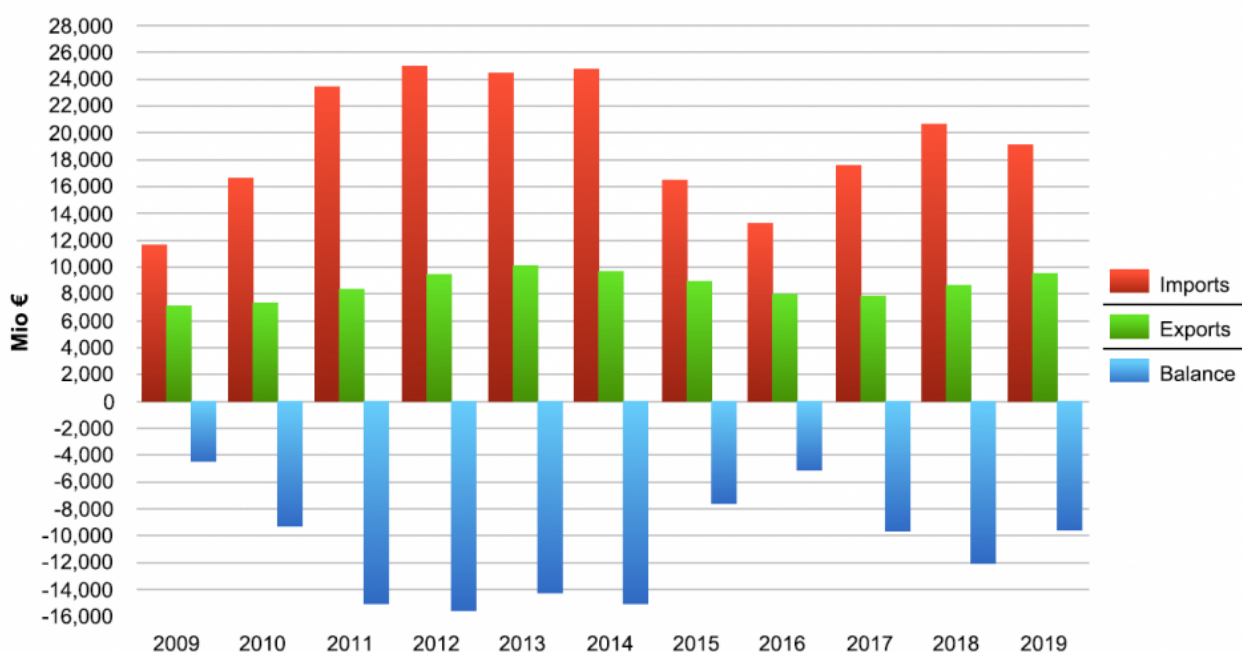
ЕС считается крупнейшим экономическим партнером Центральной Азии – 30% всей торговли региона приходится на Союз, однако торговля ЕС сосредоточена в основном в Казахстане (около 40% внешней торговли Нур-Султана приходится на ЕС)[6]. На регион приходится менее 1% (0,6% – доля одного только Казахстана) от общего объема внешней торговли ЕС. Однако несмотря на это, ЕС включил страны Центральной Азии в свою Всеобщую систему преференций (ВСП) для развивающихся стран. ВСП использует дифференцированный подход, предоставляя преференции в соответствии с различными условиями: (1) Общее / стандартное соглашение – снижение пошлин для 66% всех тарифных линий ЕС для бенефициаров; (2) Специальный режим, поощряющий устойчивое развитие и эффективное управление, или ВСП +, – нулевые пошлины для, по сути, тех же 66% тарифных линий для стран, ратифицировавших и эффективно внедривших основные международные конвенции в области прав человека

и труда, охраны окружающей среды и эффективного управления. (3) Все, кроме оружия, или “EBA - Everything but Arms” - полное беспошлинное специальное соглашение для наименее развитых стран.

European Union, Trade with Central Asia 5

Total goods: EU Trade flows and balance, annual data 2009 - 2019

Source Eurostat Comext - Statistical regime 4



Торговля Европейского Союза с пятью странами Центральной Азии, в млн евро. Источник: Eurostat

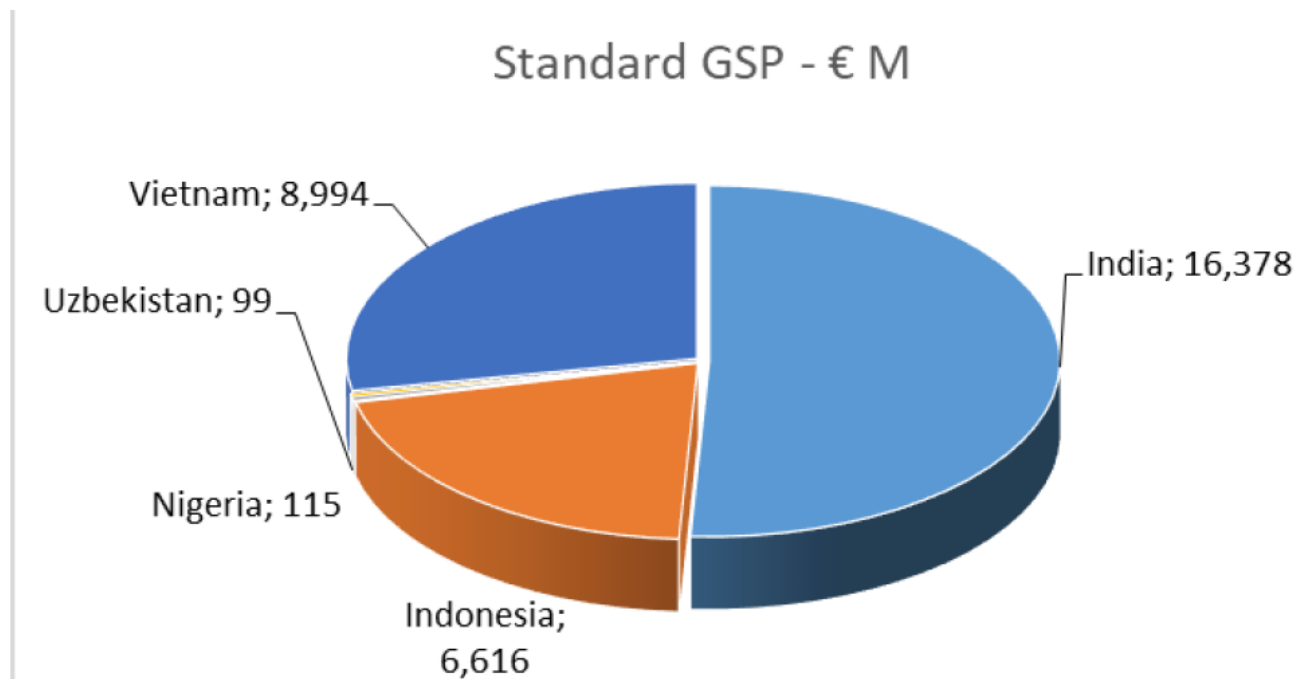
Таджикистан и Узбекистан на сегодняшний день пользуются преимуществами ВСП. Казахстан и Туркменистан были «выпущены» из ВСП в 2014 и 2015 годах соответственно, так как три года подряд были классифицированы как страны с уровнем дохода выше среднего [7]. В 2016 году Кыргызстан перешел от ВСП к схеме ВСП +.

Расширенное партнерство в обмен на внедрение норм

Новая стратегия ЕС в Центральной Азии свидетельствует о том, что приоритеты были определены не самим ЕС, а исходя из потребностей и запросов стран Центральной Азии. То, как страны региона формулируют собственные потребности и запросы к ЕС, подтверждает осознание центральноазиатскими элитами путей извлечения выгоды для их стран из партнерства с Союзом - через обнародования своих законодательств нормами ЕС / международными стандартами.

Основным показателем готовности стран Центральной Азии к принятию норм ЕС является прогресс в рамках Соглашений о расширенном партнерстве и

сотрудничестве, в которых особое внимание уделяется общим ценностям, демократии и верховенству права, правам человека и основным свободам, и устойчивому развитию. Кыргызстан уже завершил переговоры по СРПС, при этом седьмой и последний раунд переговоров состоялся в Бишкеке 6-8 июня 2019 года, и Соглашение было подписано через месяц в рамках 15-го совещания Министров ЕС и Центральной Азии в Бишкеке[8]. Соглашение обеспечивает лучшую нормативно-правовую среду для экономических субъектов в таких областях, как торговля товарами и услугами, государственные закупки и права интеллектуальной собственности, а также расширение сотрудничества в 24 ключевых стратегических областях, в том числе в секторах экономического и финансового сотрудничества, энергетики, транспорта, окружающей среды и изменении климата, цифровой экономики, сельском хозяйстве и развитии сельских районов, занятости и по социальным вопросам, культуре, образовании и по делам молодежи, и в научных исследованиях. Иначе говоря, существует та же логика гармонизации норм, что и в случае соглашений со странами Европейской политики соседства, но с меньшими обязательствами.



Основные бенефициары общего соглашения ВСП в 2018 году (импорт ЕС в млн евро). Источник: Eurostat

Узбекистан провел четыре раунда переговоров по СРПС с Европейским Союзом в 2019 году[9]. Ожидается, что будущее соглашение будет охватывать такие области, как политический диалог и реформы, верховенство закона, справедливость, свобода и безопасность, права человека, борьба с коррупцией, миграция и торговля, а также экономическое и устойчивое развитие[10]. Президент Мирзиёев подтвердил

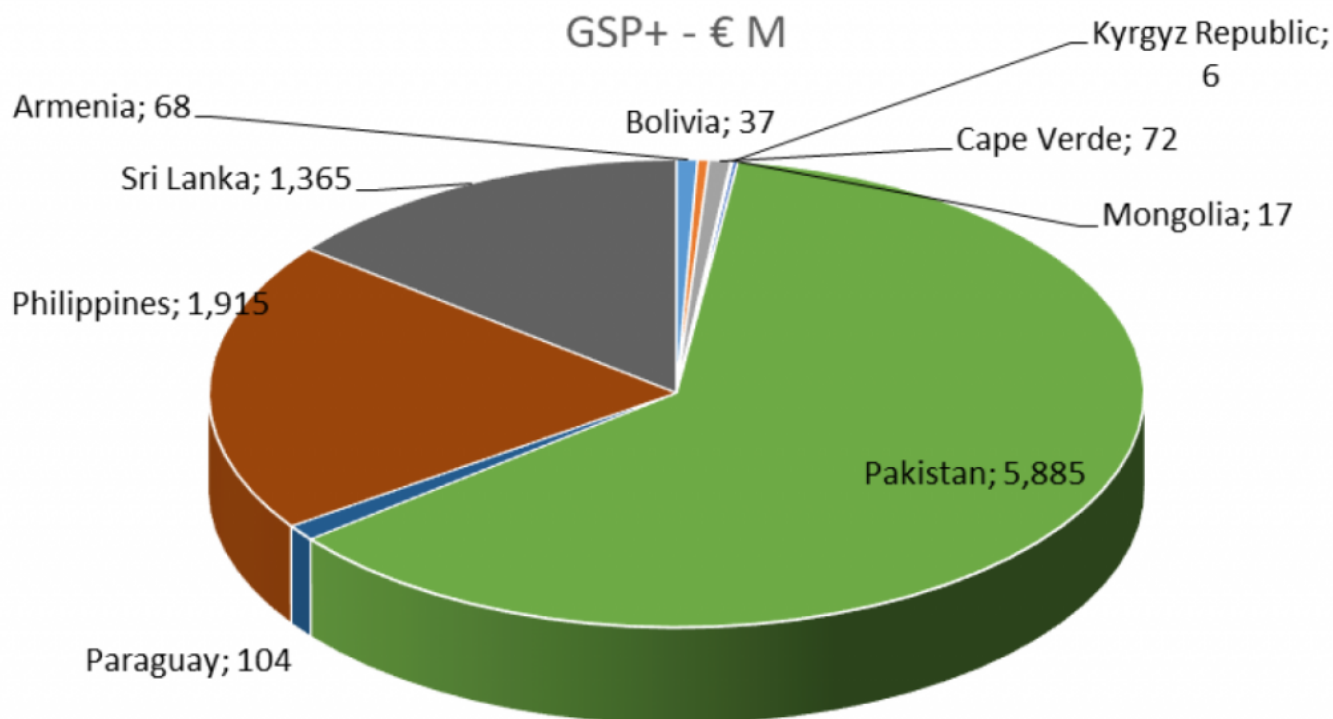
приверженность страны продолжению переговоров с ЕС и диалога с ВТО, как ни странно, в своей речи о Евразийском экономическом союзе[11]. Ташкент намерен подписать СРПС уже в 2020 году[12].

Торговые преференции для устойчивого развития

Важная часть ЕСРА касается статуса ВСП +, подразумевающего принятие более существенных норм странами Центральной Азии. Вступления в ВСП + происходит по определённым строгим критериям: страна должна быть уязвимой, без диверсифицированных секторов экономики; уровень импорта из ЕС должен быть небольшим; страна должна ратифицировать 27 конвенций по правам человека и правам трудящихся, окружающей среде и другим социально значимым вопросам. Поскольку Кыргызстан уже пользуется ВСП +, а Казахстан и Туркменистан вышли из ВСП, ниже приведём кейсы Узбекистана и Таджикистана.

Так, *в ответ на запрос правительства Таджикистана* о подготовке возможного вступления в ВСП +, ЕС направил совместную техническую миссию от ГД по торговле и Представительства ЕС в Душанбе в феврале 2019 года[13]. Этот запрос может быть основан на расчетах Таджикистана, в соответствии с которыми при переходе на ВСП + Таджикистан может сэкономить до 1,8 млн. евро в год на пошлинах при экспорте товаров в ЕС, тогда как в стандартном ВСП экономия на пошлинах составляет 350 тысяч евро. Экспорт товаров из Таджикистана в Европу в 2018 году достиг 40 миллионов евро[14].

Узбекистан также ведет переговоры с Брюсселем по вопросу перехода на режим ВСП + в обмен на приверженность Узбекистана эффективно осуществить 27 международных конвенций[15]. Когда Узбекистан впервые выразил заинтересованность в участии в ВСП + в мае 2018 года, страна уже ратифицировала 25 из 27 конвенций. Чуть позже были ратифицированы оставшиеся 2 конвенции[16]: в мае 2019 года Ташкент ратифицировал Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях (вступила в силу с сентября 2019 года[17]), а в октябре 2019 года присоединился к Картахенскому протоколу по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии[18].



Основные бенефициары соглашения GSP + в 2018 году (импорт в ЕС, млн. Евро). Источник: Eurostat

Интерес Узбекистана также объясняется стремлением наладить свой торговый баланс с ЕС: в 2018 году товарооборот со странами ЕС составил 3,73 миллиарда долларов США, а импорт - 3,4 миллиарда долларов США, почти в десять раз превысив экспорт - 0,33 миллиарда долларов. На сегодня Узбекистан присоединен к программе ВСП, согласно которой республика может экспортировать в ЕС 3000 товаров без таможенных пошлин и 3200 товаров по сниженным ставкам. Если страна получит статус ВСП +, она сможет импортировать более 6 200 товаров без пошлин[19]. Сам ЕС активно поддерживает работу по подготовке заявки Узбекистана на получение этого статуса и оказанию помощи узбекским поставщикам в выходе на рынки стран Союза[20].

Тем не менее, энтузиазм по поводу ВСП + падает при наблюдении первых лет Кыргызстана в качестве его бенефициара. Кыргызский экспорт в ЕС незначителен и составляет всего 5,4 процента от общего объема экспорта Кыргызстана (151 млн. Евро в 2017 году). Кыргызстан пока ещё меньше всего выигрывает среди 10 остальных стран, включенных в схему ВСП +, составляя 0,04 процента от общего объема экспорта этой группы. В 2017 году три четверти кыргызстанского экспорта в ЕС приходилось на

один товар (золото) в то время, как только 3% всего экспорта страны в Европу обеспечивалось ВСП +, по сравнению с 88% в случае Пакистана. Общее использование преференций ВСП + для Кыргызстана в 2016 году составило 53%, оставляя достаточно большие возможности для улучшения положения[21]. Кроме того, скептицизм Таджикистана подтверждает ограниченное воздействие ВСП + на масштабы нищеты в сельских районах страны. Программа ВСП + не освобождает от тарифов, например, на пшеницу или хлопок, по-прежнему основную товарную культуру Таджикистана. Продукты, которые могут претендовать на льготы, такие как сухофрукты и орехи, растут в основном в северной части Согдийской области Таджикистана, самой процветающей области в стране, которая уже имеет широкий доступ к рынкам соседнего Узбекистана и Кыргызстана[22].

Указанные проблемы наводят на мысль о том, что стремления перейти на статус ВСП + с нулевыми тарифами для 66% товаров и даже приобретения этого статуса – недостаточно. Страны Центральной Азии всё стараются принять и внедрить международные нормы для получения льготного режима в торговле с ЕС, но реальная задача состоит в том, чтобы распознать соответствующий бизнес по этим преференциям и помочь ему адаптировать свою продукцию к стандартам ЕС.

Выводы

Для ЕС, обладающего нетрадиционной нормативной силой на международной арене в качестве своей главной особенности, Центральная Азия является регионом, где эту противоречивую силу можно проверить на эффективность. Находясь в непосредственной близости и в одном историческом и геополитическом пространстве со странами Восточного партнерства (ВоП), государства Центральной Азии наблюдают и осознают, что для получения выгоды от расширенного партнерства с Союзом страны ВоП внедряют нормы ЕС в различных сферах. Центральноазиатские элиты знают, что чем больше они обнаруживают свои законодательства продвигаемыми ЕС международными нормами, тем больше готовность Брюсселя предложить помощь в целях развития и торговые преференции. Эта схема является главной целью нового поколения соглашений о партнерстве и сотрудничестве со странами региона – СРПС, которые сейчас находятся на разных уровнях развития с отдельными странами.

Использование ЕС торговых преференций в обмен на внедрение норм становится реальной властью в Центральной Азии, потому что страны региона демонстрируют свою готовность, которая может подкрепляться утомленностью от противостояния основных внешних игроков региона (геополитический «каприз» России и экономическое «влияние» Китая). Эти тенденции указывают на изменения в принципе

взаимной незаинтересованности, преобладавшей в отношениях между ЕС и Центральной Азией за весь период его существования.

Несмотря на рвение стран Центральной Азии соблюдать международные/ЕС нормы для получения преференций, уровень выигрыша от них остается минимальным. Это связано с тем, что основными статьями центральноазиатского экспорта в ЕС являются сырье (нефть, газ, металлы), а не продукты с высокой добавленной стоимостью, на которые преференции и распространяются. Потому что основной целевой бенефициар – бизнес – недостаточно осведомлен о преимуществах, прилагаемых с преференциями, и / или не имеет возможности привести свою продукцию в соответствие с приемлемыми в ЕС стандартами. И страны Центральной Азии, и ЕС должны приложить совместные усилия для информирования соответствующих предприятий о преференциях и наращивании их потенциала в соответствии со стандартами ЕС. Одним из наиболее активных решений будет содействие созданию посреднических организаций, поскольку они могут одновременно проводить мероприятия как для информированности бизнеса, так и для наращивания его потенциала.

Данный материал подготовлен в рамках проекта «Giving Voice, Driving Change — from the Borderland to the Steppes Project». Мнения, озвученные в статье, не отражают позицию редакции или донора.

[1] EDA Annual Conference: key quotes. https://www.eda.europa.eu/home/12-01-31/EDA_Annual_Conference_key_quotes_morning_session

[2] Роль ЕС на международной арене
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3637/The%20EU's%20international%20roles 25 ноября 2019 г.

[3] Совместное коммюнике Европейского парламента и Совета. ЕС и Центральная Азия: новые возможности для более тесных партнерских отношений
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf

[4] Выводы совета по Новой Стратегии в ЦА <https://www.consilium.europa.eu/media/39778/st10221-en19.pdf>

[5] Четкий порядок вступления в силу соглашения между ЕС и Казахстаном
<https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/clear-path-for-eu-kazakhstan-agreement-to-enter-into-full-силы/>

[6] The EU's new Central Asia strategy,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI\(2019\)633162_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf)

[7] Всеобщая схема преференций ЕС (ВСП) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/august/tradoc_153732.pdf

[8] Первоначальное расширенное соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Кыргызской Республикой

<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2046&title=EU-and-Kyrgyz-Republic-initial-Enhanced-Partnership-and-Cooperation-Agreement>

[9] Обсуждение торговой части расширенного соглашения о партнерстве и сотрудничестве
<https://mift.uz/ru/news/brjusselda-kshbning-savdogaga-tegishli-ismi-evropa-ittifoil-bilan-muokama-ilindi>

[10] Узбекистан и ЕС провели первый раунд переговоров по расширенному соглашению о партнерстве и сотрудничестве
https://eeas.europa.eu/delegations/uzbekistan/57807/uzbekistan-and-eu-held-first-round-negotiations-enhanced-partnership-and-cooperation-agreement_en

[11] Обращение президента Шавката Мирзиёева к Олий Мажлису
<http://uza.uz/en/politics/president-shavkat-mirziyoyev-s-address-to-the-oliy-majlis-25-01-2020>

[12] Узбекистан намерен подписать новое соглашение о партнерстве с ЕС в 2020 году
<https://kun.uz/en/news/2019/10/04/uzbekistan-intends-to-sign-new-partnership-agreement-with-eu-in-2020>

[13] ЕС и Таджикистан обсуждают дополнительные торговые преференции для Таджикистана
https://eeas.europa.eu/delegations/tajikistan_en/58200/The%20EU%20and%20Tajikistan%20discuss%20additional%20trade%20preferences%20for%20Tajikistan 15 февраля 2019

[14] Эксперт: Таджикистан сэкономит 1,8 млн евро от перехода на стандарт GSP+
<https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/economic/20190620/ekspert-tadzhikistan-sekonomit-18-mln-evro-ot-perehoda-na-standart-gsp>

[15] Европейский Союз и Узбекистан провели свое 15-е заседание Комитета сотрудничества
https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/46082/node/46082_ru 08 июня 2018 г.

[16] Ходжаев и Стипрайс обсудили помощь ЕС для вступления Узбекистана в ВТО <https://kun.uz/ru/43395573> 29 Май 2018

[17] Узбекистан стал участником Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях
<https://mfa.uz/ru/press/news/2019/09/21152/>

[18] Узбекистан присоединился к Картахенскому протоколу <https://www.gazeta.uz/ru/2019/10/15/cartagena/>

[19] Узбекистан хочет получить больше тарифных преференций Евросоюза <https://www.spot.uz/ru/2018/05/23/eu-gsp/>

[20] Делегация Узбекистана посетила Брюссель <https://mift.uz/en/news/uzbekistans-delegation-visited-brussels-> 15 ноября 2019 года

[21] Механизм специальных стимулов в интересах устойчивого развития и благого управления (ВСП +) Оценка Кыргызской Республики за период 2016-2017 гг. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156542.pdf

[22] Перспективы | ЕС должен учитывать разрыв в регионах Таджикистана
<https://eurasianet.org/perspectives-in-tajikistan-the-eu-must-mind-the-gap> 6 июня 2019 г.



Если вы нашли ошибку, пожалуйста, выделите фрагмент текста и нажмите **Ctrl+Enter**.