

УДК 327  
ББК 66.4(0)

DOI 10.22394/1682-2358-2021-1-22-28

*Liu Yan*, post-graduate student of the Political Science Department, Kazan (Volga Region) Federal University

## ORGANIZATIONAL FORMS OF STATES' INTERNATIONAL COOPERATION ON THE BLACK SEA ISSUES

The organizational forms development of interstate cooperation on the Black Sea region issues is investigated. Particular attention is paid to the analysis of organizations established on the basis of international agreements and losing their status due to regional factors.

*Key words and word-combinations:* Black Sea region, international relations, international organizations.

*Лю Янь*, аспирант кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета (email: sirina\_elabuga024@mail.ru, 912144572@qq.com)

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ ПО ПРОБЛЕМАМ ЧЕРНОГО МОРЯ

*Аннотация.* Исследуется развитие организационных форм межгосударственного сотрудничества по вопросам черноморского региона. Особое внимание уделяется анализу организаций, учрежденных на основании международных соглашений и утрачивающих свой статус в связи с региональными факторами.

*Ключевые слова и словосочетания:* черноморский регион, международные отношения, международные организации.

Черное море является зоной соприкосновения национальных интересов различных государств, которые стремятся вести собственную политику в отношении прибрежных вод. Однако расширение спектра вопросов, вызывающих обеспокоенность у мирового сообщества, повлияло на развитие некоторых организационных форм сотрудничества причерноморских государств.

Исследователи, как правило, выделяют три типа международных организаций, занимающихся проблемами Черного моря [1, с. 115; 2, с. 30]:

1) организации, учрежденные в договорном порядке, то есть предусмотренные положениями действующих межгосударственных соглашений;

2) организации с общей компетенцией, затрагивающие в том числе отраслевые проблемы Черного моря;

3) неправительственные организации, специализирующиеся на отдельных направлениях развития Черноморского региона.

В приведенной типологии прослеживается учредительный критерий той или иной формы организационного сотрудничества, который, в свою очередь, критикуется отдельными авторами как архаичный подход, не отвечающий современным тенденциям [3]. Вследствие такой оценки предлагается брать за основу классификации международных организаций, занимающихся вопросами Черного моря, степень их влиятельности [4, с. 86; 5]. Схожей позиции придерживаются ученые, разрабатывающие проблемы эффективности решений, принимаемых в определенных организационных формах межгосударственного сотрудничества [6].

Так или иначе ключевым условием формирования международных отношений остается договорный характер учреждения подобных организаций, который вместе с тем далеко не всегда гарантирует долговечность существования координационных наднациональных органов, как это произошло с Комиссией по международным проливам, осуществлявшей свою деятельность на основе Лозаннской конвенции. Преемником данной организации явилось национальное правительство Турецкой Республики, которое в силу положений Конвенции Монтре о статусе проливов 1936 г. приобрело исключительные полномочия по управлению черноморскими проливами.

Аналогичным образом не выделяется специальная организационная форма в Соглашении о сотрудничестве причерноморских государств при поиске и спасении на Черном море 1998 г. [7]. Единственной организацией, обладающей по данному договору функцией межгосударственной координации, служит конференция с участием официальных представителей государств-членов этого договора. Примечательно, что подобные формы международных организационных структур практически не получили научного осмысления среди современных исследователей.

Такое обстоятельство обосновано тем, что многие формы международного сотрудничества по вопросам Черного моря существуют на непостоянной основе, в силу чего сложно проанализировать их институциональные признаки. Кроме того, некоторые из подобных форм фактически бездействуют в силу целого ряда внешнеполитических факторов. Примером этому может служить ситуация с деятельностью Комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море, созданной между Россией и Украиной еще в 1993 г. на основании специального соглашения [8]. В 2018 г. были сорваны очередные плановые переговоры на базе данной организационной формы в связи с продолжающимся конфликтом двух государств. Однако

уже в начале 2019 г. квоты на вылов рыбы получили согласование дистанционным способом со стороны как Российской Федерации, так и Украины. Следует отметить, что добиться договоренности удалось уже без применения площадки Российско-Украинской Комиссии, то есть напрямую между органами исполнительной власти двух государств.

Еще одним уникальным примером организационной формы межгосударственного взаимодействия является Организация черноморского экономического сотрудничества. Несмотря на то, что одноименный международный договор [9] подписан между странами, включая Российскую Федерацию, еще в 1992 г., данная наднациональная структура была создана лишь в 1999 г. Это объясняется тем обстоятельством, что в тексте соглашения 1992 г. получили закрепление только регулярные встречи министров иностранных дел стран-участниц. Статус же Организации черноморского экономического сотрудничества определен так называемым «Босфорским заявлением», сделанным дважды — в 1992 и 1999 гг. В промежуток между указанными датами, в 1994 г., появился Секретариат будущей международной организации.

К современному этапу своего развития Организация черноморского экономического сотрудничества инициирует подписание специальных межгосударственных соглашений, направленных на решение проблем Черного моря. Так, в 2017 г. в Стамбуле была утверждена Декларация 25-го юбилейного саммита Парламентской Ассамблеи, в которой государства-участники подтвердили свои международные обязательства и сформулировали позицию по новым вызовам — в частности, по миграционному кризису, внедрению передовых технологий, противодействию терроризму и организованному криминалу, использующих черноморские транспортные пути, и другим.

Примечательно, что в рамках указанной Декларации обозначены новые организационные формы сотрудничества в виде рабочих групп, состоящих не только из официальных представителей власти каждого государства-участника, но и из экспертов в определенной области (энергетики, банковского сектора, экологии и др.). Акцент на усиление переговорных процессов через подобные формы продиктован разрастанием конфликтов, в том числе в экономической сфере между странами-участницами Организации черноморского экономического сотрудничества. При этом в условиях снижения межгосударственной активности в двухстороннем порядке использование площадок в виде рассматриваемой организационной формы выступает едва ли не единственным способом достижения компромиссов.

Другой международной правительственной организацией, соприкасающейся с вопросами использования акватории Черного моря, является Комитет по контролю судов в Черноморском регионе, который был учрежден на основании одноименного Меморандума 2000 г. [10]. Он

состоит из представителей государств-участников, а также делегатов из Международной морской организации и Международной организации труда. Последние две наднациональные структуры не имеют права голоса при принятии решений в рамках данной организационной формы.

Особенностью деятельности данного Комитета служит комплекс контрольных полномочий, а также координация проверочных мероприятий на ежегодных заседаниях, которые фактически проводятся каждые пять-шесть месяцев. Секретариат данной международной региональной организации располагается в Стамбуле, а сессии осуществляются в крупнейших городах Черноморского региона (Одессе, Батуми, Бургасе и др.).

Вместе с тем Комитет по контролю судов в Черном море фактически реализует лишь половину мер, предусмотренных Меморандумом 2000 г. Подобное состояние вызвано рядом конфликтов между странами-участницами данного соглашения — например, между Болгарией и Турцией, Россией и Грузией, Россией и Украиной. Тем самым функции рассматриваемой организационной формы сводятся лишь к проведению официальных встреч, на которых делаются попытки выработать общие наднациональные стандарты контроля над морскими судами в Черноморском регионе. Однако к настоящему моменту ни одного нормативно-правового акта, разработанного на базе Комитета по контролю судов в Черном море, не принято, что осложняет процесс воплощения принципов Меморандума 2000 г.

Помимо международных организаций, имеющих специальные компетенции по вопросам Черного моря, активную деятельность в данном направлении осуществляют другие региональные наднациональные структуры. Так, Европейский союз рассматривает Черное море как часть своих внутренних морских территорий. Еще в 2011 г. его институты приняли резолюцию, утверждающую текст специальной Черноморской стратегии [11]. В ней выделены три ключевых направления, в которых ЕС выражает интересы своих государств-членов: безопасность, включая экологию; энергетико-транспортный сектор и социально-экономическое развитие населения стран, имеющих выход к Черному морю.

Примечательной особенностью данного документа является прямое закрепление угроз его воплощению в виде нахождения российских баз на полуострове Крым. Аналогичного подхода к размещению баз США на территории, например, Румынии, в Черноморской стратегии ЕС не прослеживалось.

Уже в 2015 г. представители ЕС стали делать заявления о необходимости кардинального пересмотра стратегических решений по Черному морю в связи с меняющимися геополитическими и региональными условиями его использования [12]. Вместе с тем акцент в дальнейшем развитии европейской политики сделан не на безопасность, а на экономические и экологические вопросы развития Черноморского региона.

Европейский союз считается одной из международных организаций, делающих упор на максимальное расширение научных исследований Черного моря. В литературе отмечается, что подобная тактика может расцениваться в качестве политики «мягкой силы», направленной на решение задач в Черноморском регионе [13, с. 110]. При этом критическое отношение к внешней политике Российской Федерации со стороны ЕС стало более наглядным с 2014 г. В частности, ликвидация такой организационной формы сотрудничества, как стратегическое партнерство между Европейским союзом и Российской Федерацией, привела к ситуации, в которой институты ЕС сегодня не имеют прямой возможности обсуждать проблемы Черного моря непосредственно с российской стороной. Это возможно лишь через международные связи отдельных государств-членов ЕС, а также через существующие региональные международные организации, занимающиеся черноморской повесткой.

Тем не менее следует признать отдельные площадки ЕС в качестве специальных организационных форм межгосударственного сотрудничества по Черному морю. Наличие членства в ЕС у Болгарии и Румынии, а также обязательства по ассоциации с Украиной и Молдовой позволяют рассматривать ЕС в качестве одного из акторов черноморской политики.

Кроме организационных форм международного взаимодействия по вопросам Черного моря с участием конкретных государств, сложились и отдельные неправительственные организации, специализирующиеся на выстраивании внешних связей с другими акторами Черноморского региона. К сожалению, таких структур недостаточно, чтобы комплексно решать проблемы безопасности, экологии и транспортно-экономических связей в Черном море. Однако некоторые из них претендуют на особый региональный статус. Например, на территории Республики Крым активно функционирует Черноморская ассоциация международного сотрудничества (ЧАМС), созданная в 2016 г. Данное транснациональное общественное объединение демонстрирует попытку расширения интеграционных процессов в условиях особого санкционного режима, установленного в отношении Крыма и Российской Федерации со стороны целого ряда государств и международных организаций.

ЧАМС является членом другой, более крупной неправительственной структуры — Российской ассоциации международного сотрудничества. Однако, помимо ориентации на российские интересы, данное объединение имеет связи с неправительственными структурами Турции, Болгарии, Абхазии, а также участвует во многих международных форумах и конференциях, проводимых представителями организаций, преимущественно молодежных, из разных государств по проблемам Черного моря. При этом ЧАМС позиционирует себя в качестве площадки, которая может проводить различные мероприятия непосредственно на территории Крыма, минуя установленные международные санкции.

Более опытной следует признать такую неправительственную организацию, как Международный черноморский клуб. Кроме проведения общественных мероприятий, данная структура является наблюдателем в Организации черноморского экономического сотрудничества, что позволяет ей устанавливать прямые контакты с государствами — членами этого объединения. Она имеет также консультативный статус в Экономическом и социальном комитете ООН, что способствует повышению ее авторитета при построении международных связей. Однако после 2014 г. данная организация фактически лишилась четверти своих членов — портовых городов Черного моря в связи с обострением конфликта между Российской Федерацией и Украиной. К настоящему моменту не участвуют в ее деятельности организации из Абхазии и Крыма.

Таким образом, необходимо констатировать, что сложившаяся в науке классификация организационных форм международного сотрудничества по вопросам Черного моря значительно трансформировалась. Отход от деятельности организаций, созданных на базе межгосударственных соглашений, привел к усилению двухстороннего взаимодействия между странами с участием непостоянных и неинституционализованных площадок.

Именно поэтому доминирование учредительного критерия в типологии форм межгосударственного взаимодействия следует признать устаревшим трендом. Поскольку все больше организационных форм таких взаимоотношений по вопросам Черного моря имеют динамичный характер, их институциональные признаки находятся в стадии своего формирования. Напротив, некоторые из рассмотренных организаций фактически бездействуют по причине отсутствия у них надлежащих полномочий, гарантированных государствами. В силу этого предлагается классифицировать организационные формы международного сотрудничества в Черноморском регионе в зависимости от их возможностей на организации, учрежденные международными договорами на постоянной основе и поддерживаемые государствами-членами; внешние организации, создающие специальные площадки по взаимодействию государств по отраслевым проблемам Черного моря; неправительственные организации, специализирующиеся на отдельных направлениях развития Черноморского региона.

#### Библиографический список

1. *Guavik A.* Regional in the Black Sea basin // *Economie si Sociologie: Revista Teoretico-Stiintifica*. 2015. № 2. С. 113–117.
2. *Семенович М.В.* Проблемы институционального сотрудничества стран региона Черного моря // *Социально-гуманитарный вестник Юга России*. 2012. № 1 (21). С. 29–31.
3. *Эшба Э.Д.* Региональное сотрудничество на Черном море: достижения, проблемы, перспективы // *Вестник МГИМО Университета*. 2013. № 6 (33). С. 42–48.

4. *Белякова Н.С.* Роль и место Черноморского региона во внешней политике Турецкой Республики на современном этапе: дис. ... канд. полит. наук. М., 2015.
5. *Ходоченко А.В.* Черноморский регион: развитие сотрудничества в энергетическом секторе между странами ОЧЭС // *Kant*. 2020. № 1 (34). С. 111–115.
6. *Календжян С.О., Склярченко Р.П.* Динамика экономик стран – членов Организации черноморского экономического сотрудничества // *Международный научный журнал*. 2019. № 6. С. 103–110.
7. Соглашение о сотрудничестве причерноморских государств при поиске и спасании на Черном море (г. Анкара, 27 нояб. 1998 г.). Документ вступил в силу для России 24 апр. 2010 г. // *Бюллетень международных договоров*. 2011. № 8.
8. Соглашение между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море 14 сент. 1993 г. // *Министерство иностранных дел РФ; Министерство иностранных дел Украины, Россия – Украина. 1990–2000. Документы и материалы: в 2 т., 1990–1995 гг. М., 2001.*
9. Декларация о черноморском экономическом сотрудничестве 25 июня 1992 г. // *Дипломатический вестник*. 1992. № 13–14.
10. Меморандум о взаимопонимании о контроле судов со стороны государства порта в регионе Черного моря от 7 апр. 2000 г. // *Транспорт России*. 2015. № 37.
11. EU Strategy for the Black Sea (2010/2087ONI). URL: <https://www.blackseanews.net/read/10041>
12. Европейская комиссия за всеобъемлющую стратегию ЕС по Черноморскому региону. URL: <https://ria.ru/20150610/1069297320.html>
13. *Узнародов Д.И., Узнародов И.М.* Политика Европейского союза в Черноморском регионе в контексте отношений с Россией // *Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Сер.: Общественные науки*. 2018. № 2 (198). С. 108–116.