

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В АФРИКЕ: СООБЩЕСТВО САХЕЛО-САХАРСКИХ ГОСУДАРСТВ (СЕН-САД)

© 2015 г. Рашад Афатович Курбанов¹, Асия Мидихатовна Беялова²

Аннотация: статья посвящена вопросам региональной интеграции в Африке, в частности Сообществу сахело-сахарских государств (СЕН-САД), истории его создания, институциональной структуре, сферам взаимодействия, программам и нормативным актам, разработанным в его рамках. Организацией был успешно реализован ряд проектов в экономической сфере и в сфере безопасности. В планах организации создание собственной зоны свободной торговли, а в дальнейшем – переход к общему рынку государств-участников.

Annotation: the article deals with regional integration in Africa, in particular the Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), the history of its creation; institutional structure; areas of cooperation, programs and regulations developed within its framework. Organization successfully implemented a number of projects in the economic sphere and in the sphere of security. The plans of the organization concern creation of its own free trade area, and further the transition to a common market of States Parties.

Ключевые слова: международное право, региональное право, наднациональное право, национальное право, Африка, Сахело-сахарский регион, интеграция, вторичное право, международные обязательства, международные договоры.

Key words: International law, regional law, supranational law, national law, Africa, the Sahel-Saharan region, integration, secondary law, international obligations, international treaties.

Интеграционные процессы в Африке

С самого начала процесса деколонизации Африки в 60-е годы создание региональных экономических сообществ было важной частью стратегии развития Африки. Новая глава в истории региональной интеграции в Африке была открыта в сентябре 1999 г. в Ливии (в г. Сирте), когда было принято решение о создании Африканского Союза. В рамках проекта предусматривалось создание к 2027 г. Панафриканского экономического и валютного союза, учреждение единого африканского Центрального банка и общей панафриканской валюты.

В настоящее время в Африке больше региональных организаций и интеграционных объединений, чем на любом другом континенте. На сегодняшний день в Африке имеется около 14 весьма крупных интегрированных региональных экономических объединений, а большинство африканских стран принимают участие сразу в нескольких региональных интеграционных процессах. Из 53 стран 27 являются членами двух региональных групп, 18 относятся к трем группам и одна страна является членом четырех интеграционных объединений. Только семь стран являются членами лишь одного сообщества. Это изобилие механизмов и институтов в пределах одного региона размывают цели интеграции и вызывают контрпродуктивную конкуренцию между странами и самими организациями.

Некоторые региональные интеграционные сообщества смогли продвинуться по пути интеграции, но результаты таких проектов остаются неоднозначными. Среди позитивных инициатив можно назвать Экономическое сообщество стран Центральной Африки (СЕМАС), которому удалось создать таможенный и валютный союз, согласовать условия конкуренции и создать нормативно-правовую базу для развития бизнеса, а также достижения прогресса в макроэкономическом развитии. Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) установило правила единого происхождения товаров и упрощения таможенных процедур. Ему также удалось устранить нетарифные ограничения (особенно процедуры лицензирования импорта), а также ограничения товарооборота и удалить квоты на импорт и экспорт.

Сообщество развития юга Африки (САДК) согласовало меры, регулирующие налоги, инвестиции, биржевую деятельность и страхование, достигнув синхронного макроэкономического развития. Сообщество развития стран юга Африки достигло прогресса также и в других сферах сотрудничества (например, в области энергетики).

Экономическое сообщество стран Западной Африки (СЕДЕАО) устранило таможенные тарифы на сырье, достигло успехов в синхронном развитии на макроэкономическом уровне. Здесь был создан таможенный союз, гармонизирована нормативно-правовая база для предприятий, были согласованы пути развития макроэкономической политики.

Чаще всего современные африканские интеграционные объединения классифицируются в две категории: региональные экономические сообщества (CER) и другие интеграционные объединения³.

¹ Руководитель секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), заведующий кафедрой гражданского права и процесса Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

² Научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) (E-mail: mos-ssp@mail.ru).

³ См., например: *Bach D. Regionalisation in Africa: Integration and Desintegration*, London, 1999.

Сообщество сахело-сахарских государств является самой большой после Африканского союза региональной африканской организацией по числу государств-членов, численности населения и площади государств. Она наряду с Экономическим сообществом западноафриканских государств (ECOWAS), Экономическим сообществом центральноафриканских государств (ECCAS), Союзом арабского Магриба (AMU), Восточноафриканским сообществом (EAC), Общим рынком Восточной и Южной Африки (COMESA) и Южноафриканским сообществом развития (САДК) входит в число основных региональных экономических интеграционных объединений Африки (CER).

История создания Сообщества сахело-сахарских государств

4 февраля 1998 г. на саммите глав государств Ливии, Мали, Нигерии, Судана и Чада (на саммите присутствовал также представитель президента государства Буркина-Фасо) в г. Триполи (Ливия) был подписан договор о создании Сообщества сахело-сахарских государств – *La Communauté des Pays Sahélo-sahariens* (CEN-SAD или CEN-CAD)⁴.

К 2011 г. Сообщество сахело-сахарских государств преобразовалось в международную организацию, объединившую 28 африканских государств⁵. Членами данной организации являются: Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Коморские острова, Кот-д'Ивуар, Джибути, Египет, Эритрея, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Ливия, Кения, Либерия, Мали, Мавритания, Марокко, Нигер, Нигерия, Центральнаяафриканская Республика, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сьерра-Леоне, Сомали, Судан, Чад, Того и Тунис.

Основным партнером CEN-CAD является Европейский Союз, на долю которого приходится 36% экспорта государств – членов CEN-CAD. Менее 10% внешнего товарооборота Сообщества приходится на страны Африки. Межгосударственная торговля Сообщества достигает чуть менее 6% ВВП.

Цели создания организации

Учреждение организации было предназначено для создания глобального экономического союза. В качестве основных задач стратегией развития была предусмотрена реализация принципа свободного передвижения лиц и капиталов в интересах граждан государств-членов; закрепление на нормативном уровне права на собственность и свободу осуществления хозяйственной деятельности; поощрение и развитие внешней торговли посредством разработки общей инвестиционной политики; заключение между государствами – членами Сообщества соглашений о предоставлении гражданам других государств – членов организации тех же прав и привилегий, которые предусмотрены конституциями других государств-членов; осуществление координации политики в области образования, культуры, науки и техники.

Институциональная основа организации

Основными органами CEN-CAD являются конференция лидеров и глав государств и правительств, определяющая основные направления политики организации и принимающая наиболее важные решения, и исполнительный совет, ответственный за подготовку интеграционных планов и программ и исполнение решений конференции лидеров и

глав государств и правительств. В состав исполнительного совета входят министры государств-членов, ответственные за внешнее сотрудничество (МИД), экономику, финансы, планирование и внутренние дела (МВД).

Генеральный секретариат организации является исполнительным и административным органом CEN-CAD и отвечает за текущие дела, управление и мониторинг функционирования различных институтов Сообщества. В состав Генерального секретариата входят Генеральный секретарь, помощник Генерального секретаря, бюро Генерального секретариата, управление административными и финансовыми делами, управление по интеграционным делам, управление по юридическим вопросам, Сахело-сахарский банк инвестиций и торговли и экономический, социальный и культурный совет.

Сотрудничество в экономической сфере⁶

В рамках CEN-CAD были реализованы следующие инициативы: 1) процесс либерализации торговли в рамках Договора Абуджа от 3 июня 1991 г. при технической и консультативной поддержке Экономической комиссии ООН по Африке (ЭКА) и Африканского банка развития (АБР); 2) процесс либерализации передвижения лиц, капиталов, товаров и услуг.

Пунктом 2 ст. 1 Договора об учреждении Сообщества предусматривается устранение ограничений и принятие мер для обеспечения свободного передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг; гарантирование права на выбор места жительства, на частную собственность и права на осуществление экономической деятельности и свободу передвижения товаров, капиталов и услуг между странами, подписавшими договор.

CEN-CAD при техническом содействии Африканского банка развития разработал меры по созданию зоны свободной торговли. Органы CEN-CAD рекомендовали передачу в компетенцию Генерального секретаря организацию контроля за развитием совместной работы по созданию зоны свободной торговли и ее взаимодействие с другими реализуемыми программами как самой организации, так и с программами других интеграционных объединений.

Организация предусматривает ликвидацию таможенных тарифов по трем возможным сценариям.

В соответствии с первым из них будет учтена разница в уровнях развития стран-членов, что приведет к отмене тарифов и ограничений для наименее развитых стран.

По второй схеме отмена тарифов будет осуществляться без различия между государствами. Так, предусматривается прогрессивная отмена тарифов для всех стран, в рамках которой будут снижены тарифы на 10% в первые два года, на 20% – в течение четырех оставшихся лет.

Наконец, третий сценарий предусматривает сохранение за государствами свободы в определении своего таможенного регулирования. Тем не менее, в соответствии с данным сценарием каждое государство представляет план по ликвидации тарифов на восьмилетний период.

Свободное передвижение лиц также является одной из приоритетных целей CEN-CAD. Большое внимание Сообщества было уделено разработке *протокола о свободном*

⁴ Communauté Des Etats Sahelo-Sahariens, Textes Regissant la Communauté Des Etats Sahelo-Sahariens (CEN-SAD), 1999.

⁵ 11-й саммит организации, который состоялся в Ливии в г. Сабрата.

⁶ См. подробнее, например: Le Développement Economique En Afrique: Rapport 2009: Renforcer L'Integration Economique Regionale Pour Le Développement de L'Afrique United Nations Publications, 2009.

передвижении. Согласно ст. 2 проекта протокола лицами, освобожденными от необходимости получения визы, являются обладатели дипломатических паспортов, специальных и служебных паспортов; члены официальных делегаций, обладатели обычных паспортов, въезд которых был заранее обговорён; жены и дети, проживающие в том или ином государстве СЕН-САД и имеющие действующий вид на жительство. На следующем этапе аналогичный режим будет распространяться и на студентов, бизнесменов, спортсменов и ученых.

Сотрудничество в сфере развития сельских районов, сельского хозяйства и рационального использования природных ресурсов

В июне 2007 г. в г. Сирте (Ливия) 9-я Конференция лидеров и глав государств СЕН-САД имплементировала обязательства так называемой *Декларации Рабата*, которая является стратегией развития сельских районов и рационального использования природных ресурсов. 16-я сессия исполнительного совета СЕН-САД, состоявшаяся в г. Котону (Бенин) в июне 2008 г., отметила положительную динамику развития и рекомендовала ускорить процесс использования бюджетных средств на: 1) меры по программированию сельскохозяйственного потенциала; 2) развитие региональной программы продовольственной безопасности; 3) меры по планированию рационального использования водных ресурсов;

Программа “Великая зеленая стена” призвана быть реализованной в перспективе до 2020 г.

Иначе говоря, основные достижения в данной сфере касаются четырёх направлений, предусмотренных упомянутой стратегией, по развитию сельских районов и рациональному использованию природных ресурсов.

Меры по программированию сельскохозяйственного потенциала

Программирование сельскохозяйственного потенциала предполагает создание механизмов поддержки по развитию сельского хозяйства в целях обеспечения продовольственной безопасности и снижения уровня бедности. Регион СЕН-САД характеризуется большим разнообразием природных ресурсов (земли сельскохозяйственного назначения, водные и лесные ресурсы), а также производственных мощностей, которые могут быть совместно использованы государствами-членами в целях достижения гармоничного и устойчивого развития. Основные цели Сообщества предусматривают создание процветающего экономического союза, развитие сельскохозяйственного потенциала, а также реализацию общей политики в сфере сельского хозяйства.

Необходимо отметить, что экономика большинства стран Сообщества зависит в основном от аграрного сектора, на который приходится примерно 30% ВВП каждой из них. Но, несмотря на значительный вклад в ВВП, в этом секторе отсутствуют необходимые для развития инвестиции со стороны организации и самих государств-членов. Так, доля государственных инвестиций из национального бюджета в сектор сельского хозяйства в большинстве государств – членов СЕН-САД остается на уровне ниже 10%.

Региональная программа по продовольственной безопасности СЕН-САД (PRSA / CEN-SAD)

С января 2004 г. в пяти странах сообщества (Буркина-Фасо, Мали, Нигер, Чад, Судан) стал реализовываться первый этап региональной программы по продовольственной безопасно-

сти СЕН-САД с объемом финансирования, предоставленным Ливией, в размере 9.3 млн долл. Программа была успешно завершена в июне 2007 г.

Реализация второго этапа программы с бюджетом в размере 29.25 млн долл. направлена на проведение на национальном уровне в 12 странах – членах программных мероприятий, а также на развитие на местном уровне технического партнерства.

Меры по планированию рационального использования водных ресурсов

План использования водных ресурсов в субрегионе СЕН-САД был разработан и с целью оптимизации использования водных ресурсов, стимулирования общего развития в субрегионе СЕН-САД. В рамках сотрудничества СЕН-САД с Африканским банком развития было достигнуто соглашение о финансировании этого проекта. Цели проекта были определены в официальных актах организации. Это – создание реестров и информационных баз о водных ресурсах в регионе СЕН-САД, их анализ и оценка; разработка основ политики и стратегических программ по развитию водных ресурсов в контексте региональной интеграции; создание механизма долгосрочного планирования и развития водных ресурсов в регионе СЕН-САД.

Программа “Великая зеленая стена” (Grande Muraille Verte) СЕН-САД

Программа “Великая Зеленая стена” направлена на реализацию мер по борьбе с опустыниванием деградирующих с социально-экономической точки зрения регионов. Она была принята на 7-й очередной сессии Конференции глав государств и правительств, состоявшейся в Уагадугу в июне 2005 г.

Программа получила поддержку в рамках Плана действий, реализуемого под эгидой Комиссии Африканского союза и СЕН-САД с участием Сенегала, Обсерватории пустынь Сахары и Сахеля и Межгосударственного комитета по борьбе с опустыниванием в Сахеле.

Сотрудничество в сфере развития инфраструктуры

Развитие инфраструктуры играет решающую роль в процессе интеграции. Основной план СЕН-САД по развитию инфраструктуры направлен на реализацию проектов в области транспорта и телекоммуникаций. Целями данной деятельности являются увеличение доходов населения, уменьшение и искоренение нищеты и достижение устойчивого развития в регионе.

Сотрудничество в сфере энергетики и горнодобывающей промышленности

Сектор энергетики имеет жизненно важное значение для развития промышленности и инфраструктуры и, как следствие, является основой экономического роста и развития интеграционных процессов. Основной задачей здесь является обеспечение населения должной инфраструктурой и гарантиями доступности энергоресурсов для всех жителей государств-членов в целях поддержки экономического роста и промышленного развития.

В сфере горнодобывающей промышленности приоритетным является реализация конкурентоспособной промышленности как важного аспекта создания общего регионального рынка. Становление СЕН-САД как региона с развитой горнодобывающей промышленностью есть приоритетная задача.

Основными направлениями сотрудничества в этой сфере являются: 1) развитие сотрудничества в области производства и распределения энергии; 2) развитие сотрудничества в области горнодобывающей промышленности (геологическая инфраструктура, развитие местных шахт, торговля минералами, гармонизация законодательства в сфере горнодобывающей промышленности, исследования и развитие в горнодобывающем секторе); 3) сотрудничество в области реализации совместных энергетических и горнодобывающих проектов с учетом обеспечения соответствующей охраны окружающей среды; 4) повышение безопасности и стабильности энергоснабжения; 5) развитие альтернативных и возобновляемых источников энергии, а также обеспечение доступа сельского населения к дешёвым энергетическим услугам.

Деятельность Сахело-сахарского банка инвестиций и торговли

Сахело-сахарский банк инвестиций и торговли – орган СЕН-САД, находящийся в ведении Генерального секретариата. Цели его создания – обеспечение экономической и социальной сферы жизнедеятельности государств – членов СЕН-САД и предоставление финансовой помощи государственному и частному секторам. Головной офис Банка находится в Ливии.

Сотрудничество в сфере безопасности

СЕН-САД проводит регулярные политические консультации на высшем уровне в целях реализации положений Устава ООН (гл. VIII). В целях проведения согласованной и координированной политики по борьбе с факторами кризиса и нестабильности в регионе между представителями государств – членов СЕН-САД организуются встречи по вопросам безопасности и обороны. На этих мероприятиях, в которых чаще всего принимают участие главы комитетов по внешней безопасности, министры юстиции и т.п., рассматриваются такие трансграничные проблемы, как незаконная торговля оружием, незаконный оборот наркотиков, торговля людьми и нелегальная иммиграция.

Ежегодные встречи в целях решения этих проблем проводятся также на уровне министров обороны государств

членов, где принимаются необходимые меры по устранению возникающих угроз безопасности. Во всех странах имеются пункты координации для решения вопросов безопасности, которые оперативно реагируют в случае возникновения каких-либо проблем. Существует система раннего оповещения для предотвращения возникновения конфликта. Так, например, по обстоятельствам спора между Суданом и Чадом СЕН-САД сыграл важную роль в налаживании мирного диалога обеих сторон.

В рамках СЕН-САД были заключены следующие международно-правовые акты, предусматривающие меры для поддержания мира и безопасности: 1) Протокол о механизме по предотвращению, урегулированию и разрешению конфликтов; 2) Конвенция о сотрудничестве в области безопасности; 3) Устав безопасности.

Международное сотрудничество

Организация поддерживает отношения с другими международными и региональными (в первую очередь африканскими) организациями. Так, СЕН-САД является наблюдателем в Генеральной Ассамблее ООН⁷. В том что касается сотрудничества с другими африканскими интеграционными объединениями, то СЕН-САД проводит координацию своей деятельности с другими региональными объединениями, членами которых являются отдельные государства – члены СЕН-САД.

Итоги и перспективы развития

Подводя итоги, необходимо отметить, что в рамках рассмотренного регионального объединения были достигнуты значительные успехи. Проекты и программы СЕН-САД представляются достаточно перспективными, и их реализация может способствовать повышению уровня жизни как региона в целом, так и самих государств-участников.

Дальнейшее развитие этой организации обозначено в общих параметрах целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций. Режим верховенства права предопределяет последовательное развитие современного миропорядка.

⁷ См.: UN General Assembly resolution N° A/RES/56/92.