

ЕВРОПЕЙСКИЙ ДИАЛОГ О МОДЕРНИЗАЦИИ: МОДЕЛЬ ДЛЯ СБОРКИ

Денис Мельянцов

Резюме

Европейский диалог о модернизации Беларуси только начал свою работу, но уже получил солидную порцию критики, как от белорусских, так и от европейских экспертов. Тем не менее, несмотря на некоторую неконкретность и двусмысленность задач этой инициативы, она имеет шанс стать эффективной площадкой для коммуникации самых различных субъектов и привлечь внимание к проблематике Беларуси на европейской политической сцене.

«Диалог» вместо «Партнерства»?

Становится все более очевидным, что восточная политика Европейского союза не приносит тех плодов, которые ожидали ее архитекторы. Восточное Партнерство, официально стартовавшее в 2009 году, испытывает серьезные трудности. Цель — приблизить восточноевропейские страны и государства Южного Кавказа к ЕС на основе принципа политических обусловленностей — на настоящий момент не достигнута. Особенно это очевидно в случае с Беларусью. Впрочем, судя по событиям двух последних лет, Украина также уверенно движется по пути к усилению авторитаризма, то есть в сторону от Евросоюза. Эти тенденции ведут к разочарованию европейских политиков и потере интереса к восточной политике в целом, которая вряд ли в ближайшей перспективе станет «историей успеха» и принесет политические дивиденды ее промоутерам.

К этому добавляется и ситуация неопределенности, связанная с перспективами построения на постсоветском пространстве нового интеграционного объединения под эгидой России – Евразийского союза. В европейских столицах пока не понимают, чего ожидать от этого проекта.

Помимо фрустрации из-за неразрешимости белорусского вопроса и недемократических тенденций в Украине и России, существует целый ряд более общих причин, по которым восточное направление во внешней политике ЕС отошло на дальний план.

Во-первых, ЕС переживает внутренние проблемы, которые объективно маргинализируют внешнеполитические задачи. Вопрос целостности еврозоны и будущего ЕС вообще гораздо более важен для Брюсселя, чем проблемы восточных соседей.

Во-вторых, регион Восточной Европы (вместе с Россией) не представлял и не представляет существенных вызовов (а тем более — угроз) для Европейского союза,

чтобы вкладывать существенные ресурсы в его обустройство. Куда более насущная проблема — арабский юг.

В-третьих, попытка ЕС войти в Восточную Европу со своими геополитическими проектами встретила активное сопротивление России с наглядной демонстрацией того, у кого имеется больше рычагов влияния на регион. Сегодня ситуация выглядит таким образом, что Брюссель, будучи неготовым предложить восточноевропейским государствам ни членства в ЕС, ни существенных субсидий, согласился с влиянием и ответственностью России в Восточной Европе.

В-четвертых, ни политические элиты, ни общества Беларуси и Украины (то же справедливо для Армении и Азербайджана) не демонстрируют единства в своем стремлении к принятию европейских норм, ценностей и практик поведения.

Все это приводит к утрате интереса ЕС к реальному процессу трансформации восточного соседства и к переходу от модальности партнерства и вовлечения к модальности диалога (в случае с Беларусью весьма ограниченного).

Диалог о модернизации: коммуникация в новых условиях

Напомню, что Европейский диалог о модернизации с белорусским обществом (ЕДМ) был официально анонсирован Еврокомиссаром Штефаном Фюле 29 марта 2012 года, в разгар дипломатического кризиса между Минском и Брюсселем. В условиях невозможности двусторонних межправительственных контактов на высшем уровне предлагается модель сотрудничества с оппозицией и гражданским обществом с целью «обмена мнениями по вопросам реформ, необходимых для модернизации Беларуси»¹.

В рамках Диалога формируются четыре экспертные рабочие группы по следующим направлениям:

1. Политический диалог и политическая реформа;
2. Юстиция и внутренние дела (в том числе контакты между людьми);
3. Экономические и социальные реформы (в том числе приватизация);
4. Реформы торговли и рынка, реформа системы регулирования.

В мае-июле прошли два первые раунда встреч рабочих групп, в начале сентября готовится третий. Однако пока к четкому пониманию своей роли и задач участники этих групп так и не пришли. Ряд белорусских аналитиков уже указал на существенные проблемы этой инициативы: нечеткость целей и задач, отсутствие разработанных институциональных рамок и процедур, спешка с запуском. С этим отчасти можно согласиться. Действительно, первые встречи экспертных рабочих групп показали, что у участников отсутствует четкое понимание того, каков должен быть конечный продукт Диалога.

Официальные задачи ЕДМ следующие: сформировать более ясное видение современной и демократической Беларуси и реформ, необходимых для ее модернизации; определить соответствующий потенциал развития отношений с ЕС и

потенциал возможной поддержки со стороны ЕС; получить практический опыт стран ЕС в прохождении переходных периодов.

Исходя из этого, возникает целый ряд вопросов, требующих прояснения: речь идет о подготовке альтернативной программы для оппозиции (коль скоро она является участником Диалога) или о создании всеобъемлющего экспертного пакета реформ, нацеленных на модернизацию страны? Кто и когда будет осуществлять эти реформы? Может быть, имеются в виду реформы про запас, когда власть в стране изменится? Как будут согласовываться различные подходы политических субъектов к вопросу реформирования страны? Как и в каком размере будет финансироваться вся эта деятельность? И множество других вопросов.

На них Брюссель четкого ответа не дает, что и вызывает вполне оправданную критику со стороны белорусских участников. Вместе с тем нужно отметить, что отсутствие четко очерченных задач и процедур означает еще и то, что белорусы имеют возможность принять участие в их формулировании. Соответственно — и в проектировании самой инициативы в соответствии со своим пониманием актуальных вызовов и задач, стоящих как перед страной в целом, так и перед гражданским и экспертным сообществами в частности.

В таком контексте Диалог о модернизации следует рассматривать как инициативу, направленную в первую очередь не на конечный результат, а на процесс (коммуникацию, диалог, обмен опытом), позволяющий поддержать внимание ЕС к Беларуси и укрепить экспертный потенциал гражданского общества.

Участники Диалога пришли к пониманию того, что на данный момент экспертная работа могла бы сосредоточиться на следующих основных направлениях:

1. Подготовка альтернативной политической программы развития Беларуси в целях ее дальнейшей популяризации в белорусском обществе (главным потребителем здесь является политическая оппозиция);
2. Подготовка пакета всеобъемлющих реформ, которые могут быть реализованы в случае изменения политической ситуации в стране (требует долгой кропотливой работы и не ориентирована в данных условиях на конкретного исполнителя);
3. Разработка локальных предложений по модернизации в конкретных неполитических областях, которые могут быть имплементированы в существующих условиях (потребитель — государство).

Эти задачи могут реализовываться и параллельно, но участникам Диалога все же придется определиться с приоритетными направлениями работы на краткосрочный период.

Проблема участников и исполнителей. Должны ли участвовать власти?

Важной проблемой остается участие в Диалоге правительственных экспертов. Пока, несмотря на некоторые дипломатические усилия со стороны Брюсселя, эксперты из государственных институций не принимают участия во встречах рабочих групп. Почему важно привлечение государственных специалистов?

Во-первых, исполнителем любых реформ всегда является государство. Без его участия (пусть пока на уровне экспертов госучреждений) в разработке предложений по реформированию трудно надеяться на то, что они когда-либо будут реализованы.

Во-вторых, для анализа текущих потребностей в модернизации и подготовки проектов реформ необходима информация, которая очень часто недоступна для независимых исследователей, но которой обладают государственные эксперты.

В-третьих, привлечение государственных экспертов и властей в целом необходимо как мера по укреплению доверия. Это снизит подозрительность властей к ЕДМ и обеспечит более эффективную и беспрепятственную работу экспертных групп.

В-четвертых, поскольку Диалог предполагает обмен опытом и повышение компетенций белорусских участников, то было бы полезно привлечь к этому процессу лиц, непосредственно участвующих в разработке модернизационных планов в рамках государственных институтов. Это позволит им изучить ценный опыт трансформаций в европейских странах и внедрять некоторые практики уже сейчас.

Однако на данном этапе относительно участия в Диалоге представителей государства Европейский союз посылает противоречивые импульсы. С одной стороны, он высказывает заинтересованность в участии государственных экспертов в рабочих группах, а с другой – заявляет о невозможности участия официального Минска в качестве третьей стороны ЕДМ (наряду с Брюсселем и белорусским гражданским обществом).

Это приводит к непониманию и недоверию на межгосударственном уровне, что, естественно, создает препятствия для полноценного развития инициативы. Белорусское правительство, исключенное из Диалога, по понятным причинам не заинтересовано в участии государственных экспертов в проекте, который оно не то что не контролирует, но даже не является его полноценным участником. В таких условиях официальный Минск рассматривает Диалог о модернизации как совместный проект Брюсселя и белорусской оппозиции, направленный в целом против белорусской модели развития.

Более того, вряд ли стоит ожидать, что правительство присоединится к Диалогу, даже если санкции будут сняты и двусторонние отношения наладятся. Минск изначально не был включен в разработку ЕДМ и не имеет чувства принадлежности и «собственности» в этой инициативе, а присоединяться на правах младшего партнера и садиться за один стол с оппозицией означает потерю лица. Максимум, на что можно будет рассчитывать — на участие экспертов из госпредприятий и научных институций в «неполитических» подгруппах.

Можно предположить, что в случае разморозки двусторонних белорусско-европейских отношений Брюсселю придется запустить еще один диалог о модернизации, но уже не с белорусским гражданским обществом, а с белорусским государством. Как один из вариантов — может быть разморожен процесс обсуждения Совместного временного плана (Joint Interim Plan), который был прерван событиями 19 декабря 2010 г.

При каких условиях Диалог может быть эффективным?

ЕДМ пока находится в стадии развития, и каким ему быть во многом зависит от самих участников рабочих групп. А эффективность инициативы будет в немалой степени зависеть от реалистичности предлагаемых задач и повестки дня Диалога. По нашему мнению, для максимизации эффекта Диалога о модернизации следует обратить внимание на следующие обстоятельства:

1. Разработку предложений по модернизации необходимо начинать не с ознакомления с положительным опытом зарубежных стран и не с согласования белорусскими субъектами направлений развития страны, а с **детального изучения существующего положения дел в различных сферах жизни государства и общества**. Нужно признать, что независимые исследователи на сегодняшний день не имеют всей полноты информации о состоянии дел во многих сферах жизни государства и общества, как и доступа к данным по реализации ряда государственных программ. Для начала необходимо определить пробелы в знаниях и реализовать программу исследований, на основе которых и будут разрабатываться предложения по модернизации.

2. На этапах исследований и разработки проектов реформ **необходимо привлекать экспертов из государственных учреждений** (пусть даже неофициально), как в целях восполнения пробелов в информации, так и для первичной проверки предложений на реалистичность. Ознакомление государственных экспертов с опытом модернизации также представляется весьма полезным.

3. Деятельность в рамках существующих четырех рабочих групп оправдана лишь на начальном этапе, когда определяются задачи Диалога и исследовательская повестка дня. В дальнейшем над разработкой модернизационных предложений более эффективно работать в рамках узкоспециальных автономных подгрупп, состоящих из 4-7 экспертов.

4. Чтобы будущие проекты реформирования имели хоть какой-то шанс воплотиться в жизнь, нужно в первую очередь **сконцентрироваться на поиске точек соприкосновения интересов власти, бизнеса и гражданского общества** и разработке предложений в данных областях. Это, однако, не отменяет задачи подготовки целостного видения реформ на случай резкого изменения политической либо экономической ситуации в будущем.

5. ЕДМ может и должен быть использован для развития возможностей гражданского общества (экспертных, менеджерских и иных) и формирования кадрового резерва, способного разрабатывать и внедрять программы модернизации. Для этих целей нужно подготовить программу конференций, экспертных круглых столов, стажировок, которые способствовали бы передаче опыта и повышению квалификации белорусских экспертов и менеджеров неправительственных организаций.

6. Поскольку Диалог рассматривается в первую очередь как процесс обмена опытом и формулирования видения будущего Беларуси, то **всю инициативу необходимо использовать и как одну большую площадку для коммуникации как можно большего круга заинтересованных лиц**, начиная с европейских чиновников и экспертов и заканчивая белорусскими НПО и правительственными специалистами. С одной стороны, такой обмен мнениями

может стать хорошей начальной мерой по укреплению доверия между ЕС и официальным Минском, а с другой — инструментом общения с более широкими слоями белорусского общества, которые пока о Европейском Диалоге ничего не слышали.

¹ [Launching European Dialogue on Modernisation with Belarus](#)