

МОДЕРНИЗАЦИЯ: ДИАЛОГ VS ПАРТНЕРСТВО

Андрей Елисеев

В марте 2012 г. Еврокомиссия анонсировала создание для Беларуси инициативы Диалог о модернизации. По своим целям она сходна с программой Партнерство для модернизации между ЕС и Россией, которая заработала в 2010 г. Данный блиц-анализ, при всей разности комплекса отношений Беларуси и России с Евросоюзом, объясняет, в чем схожесть и отличия этих инициатив, и какие выводы можно сделать архитекторам Диалога о модернизации из промежуточных результатов российско-европейской программы.

Основная цель модернизационных программ в качестве помощи ЕС в проведении комплекса реформ и косвенный замысел в виде привнесения конструктивизма в непростые отношения сторон схожи. В то же время принципиальным отличием инициатив является степень привлеченности властей на данном этапе. ЕС развивает согласованную с российским правительством модернизационную программу, а с Беларусью пока имеет место просто «диалог» с независимым экспертным и политическим сообществом о контурах и содержании будущего модернизационного сотрудничества.

В связи с подобными проблемами и вызовами для экономик Беларуси и России в регуляторной, торговой, социальной и других сферах, структура и содержание дорожных карт Общих пространств Россия-ЕС, утвержденных в 2005 г., представляются во многом актуальными и применимыми при создании программы реформ в рамках Диалога о модернизации. Потенциально эффективна проектная направленность модернизационного сотрудничества ЕС и Беларуси (запуск конкретных проектов в течение ближайшего периода) наряду с долгосрочными целями, подобно принципу Партнерства для модернизации ЕС-Россия.

Для привлечения, либо в связи с привлечением властей к модернизационному сотрудничеству, вероятно переформатирование Диалога о модернизации с большим смещением акцентов на интересы официального Минска, подобно компромиссной структуре программ Россия-ЕС. Формат отраслевых диалогов представляется весьма эффективным инструментом модернизационного сотрудничества, но требует возобновления отношений на высоком уровне и развития правовой основы отношений Беларуси и ЕС.

Диалог о модернизации для Беларуси vs Партнерство для модернизации России

Сущность разрабатываемой ЕС инициативы для Беларуси «Диалог о модернизации» сходна с заработавшей два года назад масштабной программой между ЕС и Россией

«Партнерство для модернизации». В целом, сотрудничество России с Евросоюзом в целях модернизации представляется полностью логичным. Евросоюз — крупнейший торговый партнер России, а также источник иностранных инвестиций, капитала и технологий. С другой стороны, рынки России с новыми бизнес-возможностями, которые открывают модернизационное сотрудничество, представляют значимый интерес для европейского бизнеса.

Экономика Беларуси нуждается в реформах не в меньшей степени, кроме того модернизационное сотрудничество с ЕС дает возможность проведения более независимой политической ориентации, в отличие от современного положения, при котором европейские стандарты в большой степени перенимаются через участие в интеграционных проектах, продвигаемых Россией.

Основная цель программ модернизационного сотрудничества понятна — помощь в реформировании экономики. Дополнительный косвенный замысел состоит в потенциальном улучшении отношений и в других сферах. Так, через сотрудничество в областях, которые представляют взаимный интерес, стороны развивают более доверительные и стабильные отношения, а тем самым могут продвинуться по другим, более сложным вопросам, в том числе политическим. К тому же модернизационные инициативы постепенно распространяют европейские нормы и подходы через совместные проекты в экономической, научной, образовательной сферах, в обход обусловленности (предоставление ЕС различных благ в зависимости от соблюдения страной демократических принципов), столь нелюбимой российской и белорусской правящими элитами.

Принципиальное отличие условий реализации модернизационных программ с ЕС на данном этапе состоит в том, что белорусские власти не получили «конкретного» приглашения к участию и «диалог» пока проводится с экспертным и политическим сообществом, а программа для России разрабатывалась сторонами совместно и реализуется совместно с российскими государственными органами. Модернизационная инициатива для Беларуси изначально предложена ЕС в рамках увеличения сотрудничества с демократической оппозицией и экспертным сообществом.

Официальный Минск уже заявил о намерении игнорировать программу, которая предложена ЕС в одностороннем порядке, без согласования с властями. В России, напротив, эффективная реализация Партнерства для модернизации является одной из внешнеполитических задач в отношениях с ЕС.

Такая ситуация следует из общего состояния отношений с Евросоюзом. В то время как уровень политических отношений России и ЕС достаточно высок, отношения Беларуси с ЕС на высоком уровне заморожены и определяются санкциями со стороны ЕС. Если Россия и ЕС ведут переговоры о заключении всеобъемлющего соглашения о стратегическом партнерстве, которое заменило бы устаревшее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, то правовой основой отношений Беларуси и Евросоюзом до сих пор является соглашение 1989 г. между СССР и ЕС.

В итоге разница в названиях инициатив («Партнерство для модернизации» и «Диалог о модернизации») на данном этапе выглядит логично: с Россией ЕС развивает согласованную с правительством модернизационную программу, в случае с Беларусью пока имеет место быть просто «диалог» с независимым экспертным и политическим сообществом о контурах и содержании будущей модернизационной

инициативы. В «партнерство» она трансформируется при условии переформатирования ее в инициативу для сотрудничества с белорусскими властями и заинтересованном участии последних.

Восточное партнерство и Общие пространства: дежа вю?

Запуск Партнерства для модернизации в отношениях с Россией (на саммите Россия-ЕС в середине 2010 г.) и анонсирование Диалога о модернизации для Беларуси (в марте 2012 г.) вызвали понятный скептицизм экспертов по поводу их целесообразности и жизнеспособности, ввиду параллельного существования программ с подобными, а частично аналогичными приоритетами. В случае России — это развиваемые с 2005 г. Общие пространства, в случае Беларуси — инициатива Восточное Партнерство, запущенная в 2008 г.

Схожесть платформ Восточного Партнерства и анонсированных направлений Диалога о модернизации очевидна. Разница — в отдельной платформе Восточного Партнерства по энергетической политике и большем внимании к торговой и регуляторной сферам в рамках модернизационной инициативы (см. таблицу). Беларусь является очевидным аутсайдером среди остальных стран Восточного Партнерства. За три года действия инициативы заметного прогресса нет даже в сферах, по которым белорусские власти традиционно заявляли о наличии прагматического интереса. В этом смысле **Диалог о модернизации являются своеобразным новым стартом в сотрудничестве, но лишь с частью общества, и по уже известным в рамках Восточного Партнерства сферам.**

№	Рабочий План Партнерства для модернизации	Общие пространства РФ-ЕС	Восточное Партнерство	Диалог о Модернизации с Беларусью
1	Энергетика, телекоммуникации, транспорт	Экономика, энергетика, транспорт	Демократия, качественное управление и стабильность	Политический диалог и реформы
2	Либерализация торговли и экономики	Свобода, безопасность и правосудие	Экономическая интеграция и нормы ЕС	Правосудие и внутренние дела, в том числе мобильность, контакты между людьми
3	Сотрудничество в сфере инноваций и исследований	Внешняя политика и политика безопасности	Энергетическая безопасность	Экономические, социальные реформы и вопросы секторальной политики
4	Верховенство права, борьба с коррупцией	Наука, образование и культура	Контакты между людьми	Торговля, рыночные и регуляторные реформы

Примечание: в таблице не указан пятый блок Рабочего плана по ПМ: Развитие межчеловеческих контактов, сотрудничество с гражданским обществом.

Структуру и содержание разработанных Дорожных карт по Общим пространствам ЕС-Россия можно и следует разумно использовать при составлении программы реформ в рамках Диалога о модернизации. Так, Дорожную карту 1-ого Общего пространства (экономика, энергетика, транспорт) Россия-ЕС структурно и содержательно можно во многом использовать при формировании 4-ой платформы Диалога о модернизации. Структура и содержание дорожной карты 2-ого Общего пространства (свобода, безопасность и правосудие) Россия-ЕС почти во всем актуальны и применимы к разработке 2-ой платформы Диалога о модернизации. При формировании содержания третьей платформы последнего можно перенять элементы 1-ой, 2-ой и 4-ой Дорожных карт. Фактически, лишь по первой платформе Диалога о модернизации (политический диалог и реформы) по понятным причинам требуется полностью автономное согласование плана.

При ближайшем рассмотрении оказывается, что **Партнерство для модернизации — вовсе не дежавю Общих пространств, а их качественное дополнение:** новых бюрократических структур не создано, работа проводится на базе результатов по Общим пространствам, основным механизмом реализации Партнерства остаются отраслевые диалоги Россия-ЕС (в настоящее время их 15).

В то же время важная положительная особенность Рабочего плана по реализации Партнерства для модернизации в том, что он содержит ясные сроки проведения конкретных совместных мероприятий. Иными словами, приоритеты сторон привязаны к конкретным, пусть на начальной стадии и небольшим, проектам. Это уже положительно сказалось на прогрессе по Общим пространствам ЕС-Россия. Анализ, проведенный в 2011 г., то есть уже через год после запуска Партнерства, показал, что 28% инструментов Общих пространств прогрессировали в связи с его запуском, еще по 26% имеется положительный потенциал.

К сожалению, в случае Беларуси положительный эффект на прогресс по платформам Восточного Партнерства мало реалистичен. Во-первых, в связи с неучастием Беларуси в двусторонних программах с ЕС в рамках этой инициативы. Во-вторых, власти изначально принципиально критично смотрят на взаимодействие в рамках Восточного Партнерства как программы, разработанной ЕС в одностороннем порядке. **Однако такой подход (запуск конкретных проектов в течение ближайшего периода наряду с долгосрочными целями) представляется потенциально эффективным в случае развития модернизационных отношений с белорусской стороной.** Тем более, что последняя неоднократно выступала за такой подход в рамках Восточного Партнерства.

Ребрендинг при привлечении властей

Как видно из приведенной таблицы, в Общих пространствах, а тем более в блоках Рабочего плана по реализации Партнерства для модернизации Россия-ЕС «ценностный» компонент представлен в меньшей степени, чем в случае с тематической структурой Восточного Партнерства и Диалога о модернизации. ЕС решил не усложнять продвижение Партнерства для модернизации с Россией особо чувствительными вопросами (демократия, права человека, верховенство права), оставив их для разрешения в рамках других программ сотрудничества. Также следует обратить внимание на официально принятое ранжирование платформ/блоков: в Восточном Партнерстве и Диалоге о модернизации политические вопросы занимают первый порядковый номер, в отличие от программ сотрудничества ЕС-Россия.

Показательно, что даже такой компромисс не в полной мере удовлетворил российское экспертное сообщество, знакомое с позицией правящей элиты. Эксперты российского Института современных знаний, отмечают, что *«в том, что касается права, политического устройства и судебной системы, получателем содействия, исходя не из буквы, а духа документа, прямо обозначена Российская Федерация. Евросоюз, в свою очередь, в скрытой форме провозглашается «эталоном»... А это как раз то, чего Москве хотелось бы избежать»*.

В связи с тем, что позиция официального Минска сходна (при наличии у ЕС намерения привлечь белорусские госорганы к модернизационному сотрудничеству), представляется целесообразным переформатировать нынешнюю структуру Диалога о модернизации, акцентируя внимание на более прагматичные интересы Минска, одновременно выгодные обществу в целом. Естественно, «диалог» о модернизации с экспертным сообществом можно проводить и в рамках анонсированной структуры, но при преобразовании «диалога» в «партнерство» с участием властей вопрос приоритетов и ребрендинга становится актуальным. Более того, наверняка принципиальным условием официального Минска будет его полноправное участие в переформатировании программы.

Заметим, что без задействования властей и, как следствие, претворения в жизнь выработанной экспертами повестки реформ, плоды «диалога о модернизации» рискуют на неопределенный срок остаться без применения, и их значение значительно минимизируется. При заинтересованном участии властей Диалог о модернизации может стать приводным ремнем модернизационного сотрудничества Беларуси и ЕС через экспертную поддержку проводимых преобразований.

Различное понимание модернизации

Важный фактор, препятствующий успешному модернизационному сотрудничеству сторон, — различное понимание собственно *модернизации*. Для ЕС модернизация плотно связана с либерализацией, предполагает не вертикальное вмешательство государства, а широкие горизонтальные преобразования бизнес-среды. Они включают в себя борьбу с коррупцией, продвижение верховенства права, способствование конкуренции, реформирование образования, в целом — развитие политической подотчетности и децентрализации и социальные преобразования в государстве.

Российская элита в модернизации, в лучшем случае, видит инновации и возможность динамичного развития экономики через развитие технологий. При этом руководство страны нацелено на вертикальные, а не на горизонтальные преобразования, и концентрируются на грандиозных проектах вроде Инновационного центра Сколково (создаваемый ему «аналог» в Беларуси — Китайско-белорусский технологический парк). При этом борьба с монополиями, коррупцией, бюрократизмом и зависимым судопроизводством не выделяется своей активностью.

В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. *модернизация* и однокоренные слова употребляются 59 раз. Основная задача пятилетки звучит благородно: формирование *«нового облика белорусской экономики»* за счет создания принципиально новых производств, предприятий и отраслей, производящих экспортоориентированную, высокотехнологичную продукцию. Документ одной из задач ставит стимулирование предпринимательства и деловой инициативы и провозглашает *«переход от экономики директив к экономике*

инноваций». Пока результаты реализации Программы на практике скромные. Настораживает то, что стимулировать деловую инициативу планируется все теми же «административными методами». Положений о реформировании судопроизводства и механизмов борьбы с коррупцией документ не содержит.

То есть, как и в российском случае, речь идет о вертикально проводимых преобразованиях. Причем действия в этой сфере еще более ограниченные и непоследовательные. В отличие от российского правительства, белорусская правящая элита не предпринимает действенных шагов для увеличения роли частного бизнеса в экономике, не создала внутриправительственной организационной основы модернизации и модернизационного альянса ни с одним западным государством.

Для сравнения, в России организационная основа модернизации была фактически заложена с учреждением в 2009 г. Комиссии при Президенте по модернизации и технологическому развитию экономики России. В 2009 г. заседания Комиссии проводились семь раз; в 2010-м — двенадцать, в 2011 г. — шесть. Приоритет на модернизационное партнерство с ЕС заложен в ряде базовых документов, определяющих внешнеполитические и внешнеэкономические приоритеты России.. Кроме работающего Партнерства для модернизации с ЕС в целом, Россия к настоящему времени заключила двусторонние модернизационные меморандумы почти со всеми странами ЕС.

Основные выводы

При всем различии комплекса отношений с ЕС России и Беларуси, из результатов и экспертных мнений относительно реализации Партнерства для модернизации и Общих пространств Россия - ЕС архитекторы белорусского Диалога о модернизации могут извлечь полезные наработки и выводы.

Во-первых, структура и содержание некоторых дорожных карт Общих пространств Россия-ЕС (1-ой, 2-ой, частично 4-ой) во многом актуальны и применимы при работе по созданию программ реформ в рамках Диалога о модернизации.

Во-вторых, потенциально эффективна проектная направленность модернизационного сотрудничества ЕС и Беларуси (запуск конкретных проектов в течение ближайшего периода) наряду с долгосрочными целями, подобно принципу Партнерства для модернизации ЕС-Россия. Это, естественно, предполагает заинтересованное участие белорусских госорганов в программе. В любом случае, практическая ценность инициативы без участия госорганов значительно уменьшается, поскольку от последних зависит прикладное применение разработанных решений.

В-третьих, для привлечения, либо в связи с привлечением властей к модернизационному сотрудничеству, вероятно переформатирование программы с большим смещением акцентов на прагматические интересы официального Минска, подобно компромиссной структуре программ Россия-ЕС.

В-четвертых, следование формату Партнерства для модернизации в виде отраслевых диалогов, в рамках которых создаются рабочие группы по различным темам, представляется весьма эффективным инструментом. Однако создание подобной разветвленной структуры отраслевых диалогов требует разморозки

отношений на высоком уровне и маловероятно без наличия хотя бы базовой правовой основы отношений Беларуси и ЕС.

При размораживании отношений Беларуси и ЕС на высшем уровне пакет Минску мог бы включать намерение ЕС возобновить процесс ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и меры по поддержке вступления Беларуси в ВТО. Последнее, конечно, потребует большой работы органов ЕС и стран ЕС по убеждению ряда национальных правительств с принципиальной позицией по Беларуси в целесообразности нового подхода.