

БЕЛАРУСЬ В ВОСТОЧНОМ ПАРТНЕРСТВЕ: ОЖИДАНИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ

Денис Мельянцов

Резюме

Накануне очередного, третьего по счету, саммита европейской программы «Восточное партнерство» вновь активизировались дискуссии относительно эффективности этой инициативы и путей ее реформирования. Для Беларуси же саммит может стать эффективным инструментом восстановления политических отношений с ЕС, если ее руководство окажется готовым к жестам доброй воли, а Брюссель проявит терпение и сможет предложить привлекательные стимулы для сотрудничества.

Скромные достижения Восточного партнерства

Инициатива «Восточное партнерство», безусловно, стала прорывом во внешней политике Европейского союза, поставив цель приблизить шесть постсоветских стран к объединенной Европе и помочь им с реформами. Но, несмотря на некоторый прогресс в решении визового вопроса и переговорах об углубленных зонах свободной торговли, страны-партнеры за четыре года почти не продвинулись в достижении амбициозных задач Восточного партнерства. В Украине, Грузии и Молдове, которые рассматривались в качестве чемпионов евроинтеграции, за последний год наблюдается откат в реформах, вызывающий недовольство Брюсселя и ставящий под большой вопрос заключение новых договоров об углублении интеграции с ЕС.

Что пошло не так?

Европейскую политику соседства в свое время критиковали за гомогенность подхода ко всем странам-соседям без учета региональных и страновых особенностей. Восточное партнерство должно было исправить этот недочет, но только воспроизвело его в меньшем географическом масштабе.

Страны ВП разделены как минимум по трем основаниям: шестерка представляет собой два разных, слабо связанных между собой географических региона (восточноевропейскую часть и Южный Кавказ); различаются по степени своего желания интегрироваться в ЕС и, соответственно, по степени своей готовности проводить реформы; страны ВП представляют собой различные типы политических режимов: демократии, гибридные режимы и авторитарные системы.

Несмотря на такие различия, странам региона предложен в целом единый набор инструментов сотрудничества и мотивации, что сразу же вызвало критику отдельных стран-партнеров. Естественно, трансформационный потенциал ВП для стран-аспирантов (Украина, Молдова, Грузия) оказался намного выше, чем у стран, не ставящих цель вступить в Евросоюз. Однако и для правительств этих стран

аппроксимация с ЕС была сопряжена с серьезными вызовами для политической стабильности внутри своих стран. Отсюда и достаточно скромные результаты реформирования.

Для стран, не стремящихся вступить в ЕС, подход обусловленностей (conditionality approach) не работает в должной мере, поскольку не обеспечивает достаточных стимулов для трансформации. Образно говоря, ВП разрывается между двумя политиками ЕС: политикой расширения и внешней политикой (которая пока находится в зачаточном состоянии).

Другой серьезной проблемой Восточного партнерства (да и всей внешней политики ЕС) являются декларируемые, но фактически не выполняемые Брюсселем принципы отношений со странами-партнерами. В 2012 году ЕС пересмотрел свою политику соседства (ENP) и ввел (в том числе и применительно к Восточному партнерству) принцип «больше за большее» (more for more), предполагающий увеличение помощи странам-соседям в случае, если те демонстрируют прогресс в реформах. Тем не менее Брюссель демонстрирует непоследовательность в своей политике относительно стран-соседей, что обусловлено в первую очередь геополитическими и экономическими соображениями. Так, ЕС продолжает предоставлять помощь одним странам, даже если они не выполняют взятые на себя обязательства в сфере реформ, и вводит ограничительные меры против других, которые оказались менее важными для Брюсселя. Например, наличие политических заключенных в Беларуси стало причиной введения санкций против чиновников и предприятий, в то время как политзаключенные в Украине, Азербайджане и России не являются для ЕС поводом хотя бы для ограничения контактов на высшем уровне.

Противоречие между геополитической рациональностью европейской политики и демократизаторской идеалистической риторикой европейских политиков подрывает как инструменты Восточного партнерства (тот же принцип more for more), так и в целом репутацию Европейского союза как глобального игрока. Для постсоветских автократов такое противоречие напоминает их собственную политику и укрепляет их в убеждении, что не стоит воспринимать слишком серьезно ни требования, ни жесткие заявления Брюсселя.

Беларусь в Восточном партнерстве: ожидания и реальность

Белорусские власти поначалу с энтузиазмом восприняли Восточное партнерство, присоединились к Пражской декларации, позитивно освещали новую инициативу ЕС в государственных СМИ. Но впоследствии интерес к ВП со стороны Минска сошел на нет, и сегодня кроме нескольких флагманских проектов, деятельности в рамках инициативы не наблюдается. В чем причины неудовлетворенности Минска?

Во-первых, серьезным образом на сотрудничество в рамках ВП повлияло общее ухудшение политических отношений Минска и Брюсселя после президентских выборов в Беларуси 2010 года. ЕС восстановил в отношении Беларуси практику применения мер принудительной дипломатии (ограничение контактов, санкции против официальных лиц, журналистов и частного бизнеса), что было воспринято Минском как попытка вмешательства во внутренние дела страны и проявление политики двойных стандартов. Однако это отнюдь не единственная причина.

Во-вторых, Минск не получил от участия в Восточном партнерстве того, что ожидал: обещанной макрофинансовой помощи и финансирования инфраструктурных проектов в рамках многостороннего измерения. Еврокомиссия так и не дала ответа

на представленные совместно Беларусью, Литвой и Украиной проектные предложения. Вместо этого ЕС обусловил дальнейшее сотрудничество выполнением предварительных политических условий.

В-третьих, Беларусь институционально так и не стала полноправным участником данной инициативы и продолжает ощущать дискриминацию в отношении себя. Так, Беларусь не может участвовать в двухстороннем измерении ВП по причине того, что Европейская политика соседства распространяется на нее лишь частично; Беларусь исключена из межпарламентского сотрудничества (Евронест) из-за непризнания белорусского парламента (хотя, например, азербайджанские парламентарии участвуют в Евронесте несмотря на проблемы с выборами в этой стране); на саммитах ВП Беларусь не представлена на высшем политическом уровне в отличие от других стран-партнеров.

Как быть с Беларусью?

Белорусские власти не ждут слишком многого от предстоящего саммита: они безусловно хотели бы приглашения на самом высшем уровне, отсутствия нотаций относительно нарушения прав человека в стране и инициирования более прагматического сотрудничества. В существующих условиях вряд ли стоит ожидать прорывов в белорусско-европейских отношениях, даже если белорусские власти выполнят главное предварительное условие Брюсселя - освободят политических заключенных.

Здесь следует отметить, что официальный Минск не рассматривает и никогда не рассматривал свои отношения с ЕС как альтернативу отношениям с Россией. Брюссель не в состоянии дать Беларуси то, что дает Россия, а именно многомиллиардные субсидии в обмен на показную интеграцию и заверения в вековой дружбе. Отношения с ЕС всегда использовались Минском в качестве аргумента в переговорах с Москвой, а также как возможный источник дополнительных кредитов и инвестиций. Поэтому нереалистично рассчитывать на то, что белорусская власть станет отказываться от своих полномочий внутри страны в обмен на скромные предложения ЕС в рамках политики обусловленности. Следует также признать, что сегодня Евросоюзу нечего предложить Беларуси с целью стимулирования быстрых реформ. Соответственно, цели должны соответствовать возможностям.

Если в Беларуси и произойдут политические перемены, то они будут итогом длительного процесса трансформации общества, и в том числе политической элиты. На данном этапе ЕС может лишь способствовать этим процессам, работая с белорусским обществом и восстанавливая взаимное доверие с властью. Без последнего - Брюссель вряд ли сможет эффективно работать с белорусскими гражданами. Опыт Восточного партнерства и «Диалога о модернизации» показал это со всей очевидностью. Поэтому в отношениях с Беларусью Европейскому союзу следовало бы придерживаться сдвоенного подхода (double-track approach), но с несколько иным смыслом, чем обычно в него вкладывают: с одной стороны, способствовать урегулированию политических отношений с правительством (что позволит в том числе расширить возможности для деятельности гражданского общества внутри страны), а с другой – наращивать коммуникацию с белорусским обществом, всячески поддерживая программы, направленные на контакты между людьми, образовательный и научные обмены, в одностороннем порядке, насколько это возможно, упрощая получение белорусскими гражданами шенгенских виз. Таким образом, ЕС будет преследовать две основные цели: социализировать белорусское

общество и элиты, одновременно не выталкивая Беларусь дальше в более тесные объятия России.

В целом на уровне Восточного партнерства Европейскому союзу необходимо вернуть доверие к принципу *more for more*, придав ему больше прозрачности и последовательности. Нужно также переосмыслить политику обусловленности, предложив различным странам-партнерам различные наборы стимулов для трансформации, с учетом их внешнеполитических устремлений и внутривнутриполитических реалий. В таком случае Вильнюсский саммит станет новым существенным импульсом для восточной политики Евросоюза, а не констатацией провала очередной европейской внешнеполитической инициативы.

*Статья была впервые опубликована на английском языке в издании [The Bell](#).