



**Центр международных исследований
Белорусского государственного университета**

**Некоторые комментарии в отношении проекта
«концепции восточной политики» Министерства
иностраннных дел Польши
(взгляд из Минска)**

Обнародование польским МИДом проектного документа, касающегося будущей восточной политики Европейского Союза, не стало неожиданностью.

Очевидным является факт, что Польша может сыграть и уже начинает играть особую роль в развитии сотрудничества нового, расширенного, Европейского Союза с восточной периферией – будущими странами-соседями, в первую очередь с Беларусью, Молдовой и Украиной. Сотрудничество по линии ЕС – Россия требует более масштабного подхода, где Польша уже не выглядит таким бесспорным контрагентом европейцев, хотя и в этих рамках у нее останется специфическая миссия.

Ключевое место Польши обусловлено рядом политических и исторических обстоятельств. Во-первых, Польша по своим «географическим» параметрам относится к числу крупнейших государств Европы и само ее вступление имеет огромное значение для нового формата ЕС. Динамика экономического развития Польши в последние годы также позволяет расценивать эту страну вовсе не как аутсайдера. Наконец, у Польши самая протяженная восточная граница ЕС – с Калининградской областью, Беларусью и Украиной, а значит, она принимает на себя ответственность за необходимое инфраструктурное, информационное и сервисное обеспечение этой границы. Кроме всего прочего Польша имеет большие торгово-экономические интересы на рынках этих стран, сложившуюся многогранную и многоуровневую систему двустороннего и

приграничного сотрудничества, традиционное историко-этническое сопряжение и единство с этим пространством.

Вступление в Европейский Союз открывает возможность для Польши стать своеобразным «государством-экспертом» по восточной политике и освоить значительные средства из европейского бюджета, выделяемые для обустройства «восточной периферии ЕС». Конечно, на эту роль претендуют и другие страны, например, в отношении Беларуси на это может претендовать Литва, но шансы у Польши более весомы. Некоторые наблюдатели считают, что конкурентные отношения в этом вопросе могут сложиться между Польшей и Германией¹. Однако представляется более вероятным, что они вполне могут приобрести характер взаимодополняющей, а не состязательной деятельности.

С другой стороны, сами новые соседи крайне заинтересованы как в интенсификации европейского сотрудничества во всех областях, так и в сохранение хорошего уровня приграничной кооперации. Польша выглядит как более близкий и более понятный партнер и контрагент, но в этом случае уже с восточной стороны. При этом историческая и этническая близость играют очень важную роль.

Политическая элита в Польше, похоже, в основном пережила болезни роста и период тотального отторжения всего, что связано с Востоком, хотя до сих пор это нельзя распространить на все польское общество. По результатам одного из опросов, проведенного в январе 2003 года, Беларусь заняла третье место в списке стран, которые жители Польши считают своими недругами. Вообще ровно половина опрошенных назвала врагом Россию, 40% – Германию, 17% – Беларусь, 7% – Ирак².

¹ «... Весь последний год (2001) немецкие дипломаты критиковали как деятельность неправительственных организаций на территории Украины и Беларуси, так и некоторые шаги польской дипломатии. Германия стремится подчеркнуть, что право формировать восточную политику единой Европы – за ней. Для Польши это серьезный вызов, который заставляет задуматься над тем, какую роль должна играть в этой сфере Польша. В такой конкуренции мы имеем одно преимущество – поддержку Соединенных Штатов, которые заинтересованы в сильной позиции Польши в ее регионе и проведении через нее своей политики в отношении Беларуси и Украины. Умелая игра МИДа и создание равновесия между заинтересованностью США и интересами Евросоюза могли бы укрепить наш вес в определении восточной стратегии всего Евросоюза». См.: Казанэцкі П. *Беларуская палітыка Польшчы* // «ARCHE». – 2002. – № 3 (23). <http://arche.home.by/2002-3/kazan302.html>

² Поляки считают Беларусь своим врагом.

Для Беларуси особая роль Польши определяется многими факторами. Бывший министр иностранных дел, профессор Бронислав Геремек недавно подчеркнул: «Беларусь – это наш сосед. Мы имеем сильные исторические связи, а сейчас по большому счету и **общие интересы**. Я надеюсь, что план, который предложила своим партнерам Польша и который дает Беларуси конкретный шанс на присоединение в будущем к Евросоюзу, станет основой политики Брюсселя в отношениях с Минском»³.

Хорошо известно, что Польша в последние годы в отношениях с Беларусью придерживалась более гибкой политики, чем Брюссель.

Министр иностранных дел В. Цимошевич на встрече с журналистами в феврале текущего года отмечал: «Наше отношение к тому, что происходит в Беларуси, известно. Так же как и ряд демократических стран, мы критически относимся ко многим элементам политической ситуации в Беларуси. И это, естественно, усложняет сотрудничество с Минском. Однако мы придерживаемся такого мнения, что с соседями необходимо сотрудничать. Есть много проблем как хозяйственных, так и общественных, связанных, например, с приграничными регионами двух стран. Этим необходимо заниматься вместе»⁴.

Варшава, можно сказать, острее, чем Брюссель, воспринимает геополитическое значение Беларуси и пытается рассматривать белорусскую тему в более широком контексте. Речь идет об инициативе Польши по созданию польско-российского совещания по Беларуси. Эта тема обсуждалась во время визита российского президента В. Путина в Варшаву⁵.

Польша имеет с Беларусью еще и довольно масштабный уровень разнообразной кооперации. В Беларуси работает свыше 300 компаний с участием польского капитала, в Польше – более 40 белорусских фирм. В 2002 году белорусы совершили 5 миллионов поездок в Польшу, несравнимо больше, чем поляки, и примерно в пять раз больше, чем россияне. Много белорусов работает в Польше. Польские наблюдатели

³ Герэмэк Б. *Галоўнае, каб беларусы прынялі сьвет дэмакратычных вартасцяў*. См.: <http://www.svaboda.org/news/articles/2003/02/20030221141644.asp>

⁴ Цімашэвіч У. *З суседзьмі трэба супрацоўнічаць*. См.: <http://www.svaboda.org/news/articles/2003/01/20030123125555.asp>

⁵ Казанэцкі П. *Беларуская палітыка Польшчы* // ARCHE. – 2002. – № 3 (23). См.: <http://arche.home.by/2002-3/kazan302.html>

подсчитали, что с введением виз движение на белорусско-польской границе уменьшится в 5 раз⁶.

Обнародование нового мидовского проекта стало одним из событий в общем ряду активности, предпринятой политическими фигурами и структурами, а также польским экспертным сообществом. В июне 2001 г. Министерство иностранных дел Польши уже принимало документ по вопросу о восточной политике ЕС. Польский президент в июле 2002 г. выступил с созвучной так называемой «рижской инициативой» по поводу развития тесного сотрудничества в Центральной и Южной Европе.

Этой проблеме были посвящены крупная международная и весьма престижная по составу участников конференция «Политика расширенного Европейского Союза в отношении восточных соседей», проведенная Фондом им. С. Батория в Варшаве в конце февраля 2003 года, и исследование варшавского Центра международных отношений под названием «„Восточное измерение“ ЕС – реальный шанс или идея фикс польской политики?». Представление этого исследования общественности в конце 2002 года сопровождалось дискуссией с участием известных аналитиков и публицистов.

Представленный мидовский документ отражает уже сформировавшееся стремление Польши сыграть особую роль в формировании и реализации новой восточной политики ЕС, хотя многие эксперты считают, что формирование этого стремления только начинается⁷.

Несомненная ценность документа состоит в том, что с учетом невысокой вероятности влияния польской позиции на формирование общеевропейского подхода на нынешнем очень важном, переходном этапе, эта публичная польская платформа обращается не только к брюссельской бюрократии, но и к своим восточным соседям, а также к широкой польской общественности. Это позволяет Польше отказаться

⁶ Дзівкавіцкі А., *Ці будуць польскія візы бясплатныя для беларусаў*. См.: <http://www.svaboda.org/news/articles/2003/03/20030306154400.asp>

⁷ Наиболее концентрированно выразила эту мысль корреспондент польской редакции радио Би-Би-Си Мария Пшеломец. Она заметила: «К сожалению, все еще главной слабостью Варшавы является отсутствие единого видения восточной политики даже для собственных нужд». Цит по: Павлиев В. *Россия и «восточное измерение» политики ЕС глазами польских исследователей* // «Россия в глобальной политике». См.: http://www.globalaffairs.ru/live/article.asp?rubric_id=1304&id=1894

от стереотипа восприятия Беларуси как буфера и предложить реальные пути сотрудничества не только на словах, как это чаще всего происходило⁸.

С другой стороны, факт появления этого документа побуждает к разработке конкретных и понятных путей развития многостороннего сотрудничества ЕС, без которого Европейский Союз как новый глобальный игрок может и не состояться.

В рамках провозглашаемой преемственности политики Польши, которая базируется на схожести и взаимозависимости восточноевропейских стран, в документе обозначается основной тезис: *«ликвидация барьеров – путь к безопасности и процветанию»* – абсолютно прагматичный и верный призыв к отказу от евросоюзного эгоцентризма, что свойственно некоторым будущим членам ЕС. Этот императив определяет долгосрочную перспективу, в рамках которой не исключается возможное членство восточных соседей в ЕС: *«В долгосрочной перспективе эти страны, если они того пожелают и если будут в состоянии удовлетворить критериям членства в ЕС, должны иметь возможность вступления в Евросоюз, хотя их интеграция, очевидно, будет носить гораздо более сложный и длительный характер, чем интеграция нынешних кандидатов из числа стран Центральной и Восточной Европы. Перспектива вступления в ЕС, пусть и отдаленная, явилась бы для них важным стимулом наращивать усилия в продвижении демократических и экономических реформ»*.

Пожалуй, это несколько одномерный подход, так как сформулирован с позиций неизбежного стремления будущих соседей в ЕС, хотя это вовсе не единственный возможный сценарий будущих отношений.

Инструментом реализации такого подхода предлагается сделать принцип увязки *«прогресса реформ в данных странах, достигнутой между ними и Евросоюзом, степенью внешнеполитической координации и совпадения основополагающих ценностей»*. Увязки, дифференцированной по отношению к каждой стране. Иначе говоря, польские разработчики предлагают ЕС выработку и принятие *«всеобъемлющей платформы для своей восточной политики»* и одновременно индивидуальных про-

⁸ Подробно и аргументированно об этом писал белорусский ученый Мечислав Чесновский. См., например: Часноўскі М. *Беларускі аспект усходняй палітыкі Польшчы ў 1996–1999 гг.* // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 2.

грамм, учитывающих специфику каждой страны: «Такая платформа должна оставлять возможности для развития с каждой из соответствующих стран индивидуальных отношений, подчиненных в то же время видению конечной модели такого сотрудничества. Подобная платформа могла бы составить «восточное измерение» ЕС и способствовать координации политики и проектов расширенного ЕС и его государств-членов в отношении восточных соседей».

Продолжая предложенную логику, идею общей платформы можно было бы дополнить принципом «общая платформа плюс», где плюс – индивидуальные отношения (соглашения).

Однако похоже, что сама идея принять отдельную платформу «Восточное измерение» Европейского Союза находится под большим сомнением.

Европа, как известно, уже предложила свою базовую платформу, интегрировав «Восточное измерение» с «Северным измерением» и «Барселонским процессом». Речь идет о представленном Комиссаром по делам внешних отношений Евросоюза Крисом Паттеном 11 марта 2003 г. в Страсбурге на сессии Европарламента документе *Wider Europe – Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours*. Беларусь, Молдова, Россия, Украина и 10 государств южного Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестина, Сирия, Тунис) названы «дружественным кольцом ближайших соседей». Определена десятилетняя стратегия отношений со странами, вступление которых в ЕС пока не предполагается, хотя в документе говорится, что «рамки Европы не ограничены» и ЕС намерен постепенно ликвидировать торговые барьеры, смягчить визовый режим. Всем «ближайшим соседям» в перспективе обещано место на едином внутреннем рынке Евросоюза, что должно сопровождаться распространением на них «четырёх свобод ЕС»: свободного перемещения людей, товаров, услуг и капиталов.

Однако не в интересах Польши и ее восточных соседей отказываться от разработки и принятия отдельного «Восточного измерения» ЕС.

В случае его дальнейшей разработки представляется целесообразным сделать его структуру максимально прикладной: – общие принципы европейской «восточной» стратегии (платформы);

- учет в бюджете соответствующих средств для ее осуществления;
- создание эффективных структур по восточной политике при широком делегировании полномочий на ее реализацию;
- организация надлежащей координации действий различных институтов по развитию общественного образования и воспитания по делам европейской интеграции.

В среднесрочной перспективе документ обозначает формирование «европейского пространства политического и экономического сотрудничества» в рамках «Большой Европы», которое должно строиться на основе концепции общего европейского экономического пространства. Статус существующих соглашений с Украиной и Молдовой предлагается повысить до уровня соглашений об ассоциированном членстве. А в отношении Беларуси предлагается предусмотреть возможность заключения аналогичного соглашения в случае улучшения внутривнутриполитической ситуации: *«Действующий в отношении Беларуси принцип „увязки“ должен предусматривать готовность ЕС к активизации сотрудничества с ее властями в случае начала ими демократических реформ. Одновременно необходимо более активно поддерживать демократически настроенные силы и местные власти, развивать трансграничное сотрудничество и человеческие контакты, наращивать объемы помощи, оказываемой мелким и средним предприятиям, средствам массовой информации и неправительственным организациям. В нынешней ситуации помощь должна быть прежде всего направлена на развитие гражданского общества и повышение готовности общества принять реформы».*

На этом стоит остановиться несколько подробнее. Можно сказать, что разработчики исходили из стереотипного подхода – построение гражданского общества исключительно через поддержку неправительственных организаций. Хотя даже в теории, а не только в конкретной практике понятие «гражданского общества» более широкое. При этом несколько преувеличенным выглядит признание большого опыта польских НГО. По крайней мере, это трудно отнести к Беларуси. Ограниченность их направленного сотрудничества очевидна. Хотя сам тезис, безусловно, верный, практический опыт, однако, говорит о том, что закрепление такого подхода в официальных документах приводит к узости толкования понятия «гражданского общества», и вся помощь при этом, все

проекты ориентируются на очень скромное число исключительных НГО, деятельность которых малоэффективна и затруднена. Логично было бы стремиться к расширенному толкованию понятия «гражданское общество» и опору на НГО дополнить **широким** сотрудничеством в культурной, академической, научной сфере, а также развитием человеческих контактов. В отношении последних может пригодиться многолетний опыт франко-германского примирения и, например, организации краткосрочных воскресных обменов детей, молодежи, семей и ряд других форм.

Можно согласиться с польскими экспертами, которые считают, что в долгосрочном сотрудничестве с белорусским обществом важно учитывать два компонента. Первый – «преодоление культурной, цивилизационной и административной изоляции»⁹. Опасности проявятся тогда, когда произойдет присоединение Польши к Шенгенскому соглашению, которое только увеличит разрыв. Второй – создание широкого и естественного гражданского общества в Беларуси. «Это единственный шанс создать страну, которая не будет бояться Польши, будет понимать процессы, которые происходят у нас, и будет иметь развитие в том же направлении»¹⁰.

В продолжение надо отметить, что к позитивным идеям следует отнести абсолютно правильную оценку затруднительности, растянутости и даже недоступности бюрократических процедур при обращении за поддержкой партнерских проектов. Это существенная трудность, и одним из инструментов ее преодоления могло бы стать привлечение опытных специалистов и консультантов из государств – членов ЕС для оказания содействия и консультаций претендентам в разработке проектов, а также подготовке необходимых документов и прохождения сложных бюрократических процедур ЕС.

Очень важно было бы, как это и отмечается разработчиками, расширить каналы и объемы информации о существующих возможностях поддержки проектов и сотрудничества, получения стипендий.

Тезис о «сохранении ныне существующего объема помощи» для Беларуси неприемлем, так как он крайне незначителен по сравнению с другими государствами.

⁹ См. Казанэцкі П. *Беларуская палітыка Польшчы*.

¹⁰ Там же.

Весьма важным представляется и более точное построение иерархии деятельных приоритетов как для самой Польши, так и в отношении каждого восточного соседа, что можно сделать в индивидуальных программах.

Неподходящим выглядит и явно заимствованное из американской политической лексики предложение о создании европейского корпуса мира.

*Центр международных исследований
Белорусского государственного университета*