



Хайнц Тиммерманн

Беларусь и Украина в контексте политических отношений между Брюсселем и Москвой

Партнерство ЕС-Россия

В самом начале следует указать на общую ситуацию по вышеуказанной теме – все более углубляющиеся отношения между ЕС и Россией. Ибо при всех трудностях и трениях сотрудничество между ЕС и Россией представляет собой одно из самых важных и перспективных отношений между государствами по всей Европе. Москва в свете большей «экономизации» своей внешней политики ставит на ЕС в качестве сильной торговой и промышленной державы для того, чтобы посредством тесных отношений с ЕС вывести страну на уровень современных индустриальных государств. Целью является создание всеобъемлющего общеевропейского пространства в области политики, экономики, внешней безопасности, энергетики, безвизового сообщения, а в последнее время и во внутренней безопасности.

Для ЕС, со своей стороны, развитие сотрудничества с Россией представляет собой, как указывает Хавьер Солана, «важнейшую, необходимейшую и одну из самых трудных задач для Союза к началу XXI века». Причины этого очевидны. Так, расширенный ЕС будет скоро иметь общую с Россией границу длиной около 2000 км. Связанная с этим и становящаяся все более важной проблема *soft security* может быть решена только совместными усилиями. К этому нужно добавить, что Россия может внести большой вклад во внешнюю безопасность на европейском континенте, чем она могла бы это сделать, например, для США, но, с другой стороны, она может нести здесь и большую угрозу. В области экономического сотрудничества у ЕС и России еще много неиспользованных шансов –

например, в перспективе всеобъемлющего сотрудничества в области энергетики.

Эти факты были приведены здесь еще раз потому, что будущее сотрудничество между ЕС и Россией зависит не в последнюю очередь от того, как будет развиваться отношение партнеров к находящимся между ними государствам Беларусь и Украина. Упрощенно альтернатива выглядит следующим образом: будет ли иметь место конкуренция между Брюсселем и Москвой в попытках интеграции Беларуси и Украины, при которой каждая из сторон постарается взять под контроль своих соседей? Или же их независимость и суверенитет будут уважаться вместе с их намерением каждого по-своему служить мостом между Москвой и Брюсселем?

Следующие замечания относятся более к Беларуси (в контексте отношений между Брюсселем и Москвой) и менее ко многим, но иначе выглядящим шансам и проблемам Украины. Иная расстановка акцентов необходима потому, что эти государства очень различны по некоторым важнейшим пунктам.

1. В своем сильно авторитарном характере политическая система Лукашенко является более ригидной и закрытой, нежели система Кучмы.
2. В Беларуси доминирует государственная экономика, на Украине — олигархи.
3. Беларусь имеет целью создание союзного государства с Россией, которое по договору располагает наднациональными полномочиями. Украина же, напротив, категорически отвергает институциональные межгосударственные связи с Россией и строго соблюдает свою независимость от Москвы.
4. Беларусь не желает войти в состав ЕС. Ее политика направлена на то, чтобы нормализовать отношения с Союзом, при этом, однако, ни на йоту не отказываясь от центральных элементов своей авторитарной государственно-командной системы. Украина же активно декларирует свое желание стать членом ЕС. Однако ее готовность и способность к необходимой адаптации к нормам и стандартам ЕС до настоящего времени скорее декларативны, чем реальны.

Противоречия в отношении к России

В контексте трансформационного процесса в Восточной Европе Беларусь представляет во многих отношениях особый

случай. В стране наблюдается политика реставрации важнейших отличительных черт распавшегося Советского Союза, как, например, авторитарного политического режима с изоцирченной тенденцией подавления любых попыток оппозиционного политического и профсоюзного движения, противящейся реформам экономической системы, в которой 80% крупных предприятий продолжают находиться в руках государства, государственной идеологии, которая – с явной ссылкой на элементы советской идеологии – называет основные принципы западного общества «либеральным террором», а вместо этого призывает изучать и распространять на заводах, в учреждениях и учебных заведениях определенные государством ценности: «дух коллективизма, патриотизм и социальную справедливость».

В своих внешних отношениях режим занимает сильную антизападную позицию, которая под влиянием новой внешнеполитической установки Москвы меняется очень медленно. Одним из самых важных направлений минской политики является объединение с Россией в союзное государство по примеру ЕС. Показательно, что Беларусь – единственная из республик бывшего СССР, выступающая за объединение. Каковы же перспективы этого союзного государства? По этому поводу из-за недостатка времени только несколько основных пунктов.

После долгой неопределенности и ряда приготовлений двусторонних комитетов был, наконец, недавно опубликован проект конституции Союзного государства. В нем, по желанию Лукашенко, сохранены суверенитет и независимость государств, а также обеспечено равноправие в наднациональных органах. Полномочия же наднациональных органов, к неудовольствию Лукашенко, были весьма сокращены, например, в отношении права взимания налогов. Путин не готов предоставить своему минскому партнеру доступ к бюджетным ресурсам.

Интересным образом в этом ограничении предоставления полномочий Союзному государству существует, однако, очень важное и в своей логике убедительное исключение: в виду имеются те области, где необходима гармонизация стандартов и норм в рамках союза с ЕС, «общеевропейского экономического пространства». При этом проект конституции называет среди прочих «единую денежную, кредитную, валютную, налоговую и ценовую политику; единые правила конкуренции и защиты прав потребителя; единую торговую и таможенную

политику по отношению к третьим странам; единое законодательство для иностранных инвесторов».

Во всем этом видна ясная линия: Путин отказывается от объединительной риторики, к которой прибегал из политического расчета Ельцин. Он положил конец стратегии Лукашенко, по словам одной российской газеты, «виртуального объединения против экономических дивидендов». Вместо этого он ставит на первое место в отношениях с Беларусью долгосрочные национальные интересы России. На переднем плане отношений должна стоять «работа над экономическими основами объединения», заявил Путин на минском саммите в январе 2003 г. Показательным в этом смысле является бескомпромиссное требование о назначении российского Центрального банка единственным эмиссионным центром Союзного государства. Белорусский национальный банк, таким образом, превратится в филиал московского ЦБ и должен будет заниматься чисто техническими вопросами. Соглашение об этом приведет к фактическому диктату Москвы в денежной, кредитной и финансовой политике Союзного государства. Лукашенко энергично противится по понятным причинам такому положению, поскольку доминирование в этих областях представляет собой центральный атрибут государственного суверенитета и власти. Мы знаем это по объединению Германии.

Россия пытается усилить свое влияние на Беларусь и в других областях, особенно посредством экономического проникновения в страну без формального ограничения ее суверенитета. В качестве примера можно привести скупку белорусских крупных нефтеперерабатывающих, химических, машино- и автомобилестроительных предприятий; далее, контроль над системами распределения энергии, таких, как Белтрансгаз; сокращение квот на поставку энергоносителей по российским внутренним ценам; настойчивые требования о постепенном сближении белорусской государственной экономики с рыночно-либеральной экономикой России. В случае успеха все это не только ослабит позиции Лукашенко в его отношениях с Россией, но также и его власть в самой Беларуси. Доминирование над государственной экономикой является одним из центральных инструментов власти системы Лукашенко.

ЕС и Беларусь

Парадоксальным образом именно основные пункты некоторых полномочий Союзного государства являются важными для ЕС и его заинтересованности в реформах и политическом трансформационном процессе в Беларуси. В докладе Европейского парламента о Беларуси в январе 2003 г. было указано: «Создание по инициативе России и при содействии ЕС общеевропейского экономического пространства в условиях нереструктурируемой экономики Беларуси является весьма непростым для реализации». В упомянутых статьях Конституции Союзного государства о либерализации экономики проявляются изменения, отражающие важные аспекты развития ситуации в Беларуси, которые представляют общие интересы Москвы и Брюсселя. С какими же интересами и концепциями вступает ЕС в эту игру?

ЕС неоднократно выражал свое желание развивать партнерские отношения с Беларусью и в 1995 г. подписал Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), который после референдума об изменении Конституции с подтасованными результатами так и не был ратифицирован в Беларуси. Минское руководство со своей стороны неоднократно прилагало усилия для нормализации отношений с ЕС в свете «разнонаправленной» политики. Это происходило, с одной стороны, из тактических соображений — а именно тогда, когда Москва усиливала политическое и экономическое давление на Минск. С другой стороны, желание Минска улучшить отношения с ЕС коренится прежде всего в том, что именно члены ЕС являются источником безотлагательного «активного обновления производственного капитала на базе введения передовой техники и новейших технологий», по словам Лукашенко в его послании Верховному Совету Беларуси в апреле 2002 г. В последующее время президент предложил европейцам выгодные условия для инвестиций и даже участие в приватизации.

Вина за то, что это до сих пор осталось без результатов, лежит не на ЕС. Причиной этому служили прежде всего упорный отказ от реформ и политика самоизоляции Минска. Поскольку по ряду причин ЕС имеет интересы в Беларуси — он заинтересован в стабильности и изменениях, ориентированных в сторону реформ, а также в дружеских бескон-

фликтных отношениях. Некоторые важные основания для этого можно представить следующим образом.

1. После вступления в ЕС Польши, Литвы и Латвии в 2004 г. Беларусь станет его «новым непосредственным соседом» со всеми вытекающими из этого положительными и отрицательными последствиями. Значение этого так велико, что в марте 2003 г. Комиссия ЕС опубликовала документ под названием «Расширенная Европа – Соседство в расширившейся Европе: новые направления отношений с нашими восточными и южными соседями».
2. В качестве транзитного пространства для поставок российских энергоносителей на Запад, а также для экспорта западных товаров на Восток Беларусь представляет собой важное звено между ЕС и Россией: более 60% их торгового оборота протекает через Беларусь.
3. Не в последнюю очередь новый сосед будет востребован для решения растущих проблем в области *soft security*, это терроризм, организованная преступность, экологические преступления, нелегальная миграция. После возникновения Союзного государства Россия–Беларусь с открытыми внутренними границами откроются новые общие интересы между Россией и ЕС – охрана западной границы союзного государства. Надежная охрана границы, к которой Путин призвал своего белорусского коллегу в январе 2003 г., является важной предпосылкой для реализации предложения Путина в августе 2002 г. о среднесрочном безвизовом режиме между Россией и ЕС. Угроза Лукашенко в конце 2002 г. ответить на санкции Брюсселя отказом от охраны западной границы и этим наводнить ЕС наркотиками и нелегальными мигрантами должна прозвучать в большой степени провокативно и для Москвы.

На этом фоне ЕС и его члены ведут с Беларусью двойную стратегию диалога. Эта стратегия состоит в том, чтобы, с одной стороны, наладить целенаправленные контакты с представителями режима Лукашенко, особенно в тех областях, где имеются конкретные обоюдные интересы. В виду имеются политические контакты, как, например, содействие демократии, сотрудничество с ОБСЕ и Советом Европы; экономические контакты для улучшения торговли и инвестиций; согласование и возможные общие акции для создания баланса между надежной охраной общей границы и возможностью облегченного ее перехода.

Другая сторона этой стратегии состоит в том, чтобы выразить солидарность и поддержку демократической оппозиции и растущему сознанию гражданского общества. Целью является изменение системы в эволюционном кооперативном процессе – изменение, которое включает в себя постепенное и гарантированное принятие европейских принципов демократии и плюрализма. Включение соответствующих четырех требований в начало демократического процесса, как они были предложены сообщая ЕС, ОБСЕ и Советом Европы в 2000 и 2001 гг. перед президентскими выборами и выборами в Верховный Совет Беларуси, стало бы важным знаком готовности минского режима занять место в качестве конструктивного члена демократической семьи народов. В частности, речь идет в этих требованиях о периоде политического мира и конце подавления оппозиции, создании закона о выборах по европейским стандартам, прозрачности процесса выборов, систематического доступа оппозиции к контролируемым государством электронным СМИ. Соответствующие знаки со стороны режима до сих пор, к сожалению, отсутствуют – этот шанс был упущен и в марте 2003 г. на выборах в местные Советы, вследствие массивного вмешательства органов государства.

К стратегии ЕС по отношению к Беларуси и Украине

Новые интересные акценты расставил между тем уже упомянутый документ Комиссии ЕС, в котором указывается на «привилегированные отношения» с новыми соседями и заключение с ними «специального соглашения». Фактически в этом документе речь идет прежде всего об Украине. Собственно говоря, целью ЕС является замена СПС Киевом на всеобъемлющий Договор о добрососедстве, как и весьма размытой Общей стратегии на долгосрочные планы конкретных мероприятий и акций.

Интересно, что документ Европейской комиссии о новом соседстве определенно относится и к Беларуси: если ее правительство последовательно предоставит возможности для свободных и честных выборов, говорится в документе, страна может рассчитывать на партнерство с ЕС. Ниже приведены некоторые центральные пункты брюссельской стратегии по отношению к соседям, которые в настоящее время действуют для Украины. Потенциально они действуют также и для Беларуси.

Они ярко документируют потенциальную выгоду и отсутствие ее в настоящее время для страны в ее отношениях с ЕС. О чем же собственно идет речь?

1. В документе Комиссии ЕС рассматриваются условия признания экономики новых соседей рыночной и содействие их вступлению в ВТО. Последнее же является предпосылкой включения в постепенно реализуемое Общеввропейское экономическое пространство по примеру модели между ЕС и Россией. В долгосрочном контексте это могло бы привести к единому рынку, как он существует между ЕС и Норвегией и Исландией. Его ядро составляют четыре знаменитые свободы, а именно: свободное перемещение граждан, свободный обмен товарами, свобода оказания услуг населению и открытия филиалов, а также свобода перемещения капитала.

Привлекательность включения страны в долгосрочной перспективе в экономические отношения с ЕС по аналогии с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) состоит в следующем: при выполнении копенгагенских критериев и при наличии соответствующей политической воли будет возможна в принципе интеграция страны в ЕС – это относится к желающей вступить в ЕС Украине. В случае отсутствия такой политической воли для интеграции (Беларусь) открывается шанс для всеобъемлющих отношений без официального вступления в ЕС, т. е. независимость и суверенитет страны остаются, как в случае Норвегии, неизбылемыми. Возможно, эта модель, предпочитаемая и Россией, будет привлекательна для демократической Беларуси. При этом можно избежать конкуренции между ЕС и Россией по поводу интеграции Беларуси: последняя сможет углублять свои отношения с ЕС в качестве независимого государства вместе с Россией.

2. В своем документе ЕС выступает за переговоры о более тесном сотрудничестве по охране границ от деятельности преступных элементов; это проблема, которая в Беларуси уже сегодня должна решаться, потому что это отвечает общим интересам. В отношении свободы перемещения граждан ЕС рассматривает самые разные варианты, вплоть до безвизового режима – при условии, если новый сосед объявляет о готовности подписания договора о возвращении нелегальных мигрантов (который недавно подписали Россия с Литвой). Очень важной для Беларуси и Украины является готовность ЕС к облегчению приграничного перемещения и соответству-

ющим проектам сотрудничества, например, при поддержке Фаре, Тасис и Интеррег.

Часто речь идет об областях, населенных меньшинствами, со слабой инфраструктурой, которые при полном выполнении Шенгенских визовых соглашений будут особенно страдать. Также и в общем комплексе регулирования границ у ЕС и России имеются общие интересы в отношении западной границы Беларуси как части Союзного государства, за которую Россия несет ответственность.

3. И, наконец, документ ЕС предлагает новым соседям более тесное сотрудничество в рамках Общей внешней политики и политики безопасности в отношении предотвращения и управления кризисами, при условии наличия у них прочных демократических институтов. Киев приветствовал такую перспективу, поскольку она открывает возможность для Украины участвовать в данном европейском проекте и посредством более тесного сотрудничества в области политики безопасности и военной кооперации получить возможность включения страны в Европейскую внешнюю политику и политику безопасности. Это тем более важно, поскольку с созданием польско-украинского батальона была создана первая функционирующая предпосылка кооперативной безопасности в Восточной Европе. Спротивление реформам в Беларуси, а также общая политическая и военная направленность страны на Россию такие контакты Минска с Брюсселем до сих пор делали невозможными. При более тесном включении России в Европейскую политику безопасности и обороны, учитывая глубокую военно-политическую связь Москвы и Минска, Беларусь будет также иметь отношение к военной кооперации с Европой, хотя в этом случае скорее как часть России, чем самостоятельный партнер.

Эволюционные изменения?

В целом ряде пунктов сотрудничества концепция ЕС ясно показывает: в основном готовая к реформам Украина может на пути в Европу получить немалую, в том числе материальную, выгоду. Для Беларуси же препятствование реформам означает потерю возможностей, что тем более достойно сожаления, поскольку страна все еще располагает высококвалифицированной рабочей силой и развитой перерабатывающей промышленностью.

В самой Беларуси отрицательные последствия самоизоляции страны от Запада не остаются незамеченными — особенно среди молодежи, городского населения и профессиональной элиты.

Об этом свидетельствует не в последнюю очередь сбалансированная оценка президентских выборов 2001 г. европейскими организациями. Они не только высказали свой негативный приговор многочисленным манипуляциям. Они также констатировали во время выборов факты общегражданского участия в форме плюралистической политической артикуляции в качестве позитивных тенденций, на которые стоит обратить внимание.

В этом смысле следует особенно указать на реформистские усилия представителей отнюдь не гомогенной номенклатуры, более в парламенте, менее в министерствах, учреждениях и руководстве предприятиями. Далее, видна активность политической оппозиции, которая, несмотря на все противоречия и личные амбиции, в 2001 г. смогла продемонстрировать свою принципиальную способность к совместному выступлению. Кроме того, следует отметить активность неправительственных организаций и городов-побратимов с их бесчисленными связями особенно в ФРГ, Польше и скандинавских странах.

В смысле указанной выше двойной стратегии диалога новое представительство ОБСЕ, открытие которого в Минске состоялось, между прочим, и под сильным давлением Москвы, может внести извне дополнительные важные импульсы для демократизации и эволюционного изменения Беларуси. Поддержка правительства «при дальнейшем способствовании образования различных институтов, дальнейшей консолидации правовой государственности и развитии отношений с гражданским обществом» (так выглядит в принципе новый мандат) – все это включает независимые контакты с альтернативными политическими, экономическими и общественно-культурными силами Беларуси.

Так, в ближайшее время не приходится надеяться на смену режима – ни по польскому сценарию (соглашение за круглым столом), ни по румынскому (свержение диктатора), ни по югославскому (отставка после демократических выборов). Одновременно целый ряд признаков указывает на то, что у Лукашенко поле для маневра становится все уже, а его авторитарный, ориентированный на советскую модель, персональный режим не вписывается в политический ландшафт уже и

на Востоке. Формирование оппозиции в стране, ненадежность в рядах номенклатуры, дальнейший спад в экономике с его негативными социальными последствиями и, наконец, растущий скепсис и критика в Москве – все это может накопиться в критической массе и серьезно угрожать позиции президента. Особенно взрывоопасной для него может стать ситуация, если демократическая оппозиция и недовольные части номенклатуры образуют на некоторый переходный период «Большую коалицию разума» и предложат себя в Москве в качестве функционирующей кооперативной альтернативы. Лукашенко, кажется, чувствует опасность этого, что подчеркивают его усиленные репрессии прежде всего против оставшихся негосударственных газет и журналов. Западные политики должны отдавать себе отчет в назревшей ситуации и быть готовыми к различным вариантам развития, в том числе и к мирной смене режима. Беларусь не должна быть снова оставлена наедине со своими проблемами в критической ситуации, как это было в 1991 году – году получения ею независимости.

В конце доклада я хотел бы вернуться к уже упомянутому в начале контексту будущего Беларуси – отношениям между ЕС и Россией. Ввиду тесных политических, экономических, культурных и исторических связей с Беларусью Россия представляет собой центральный фактор для будущего ее развития, и ЕС уважает соответствующие интересы Москвы. Смена режима в Беларуси имеет целью с точки зрения Брюсселя не поглощение страны ЕС, как этого боятся в Москве.

ЕС заинтересован в гораздо большей степени в независимой Беларуси, которая будет служить связующим звеном, мостом между Востоком и Западом, поддерживающим хорошие отношения с Россией и ЕС.

Европейские организации критикуют не пророссийскую ориентацию Беларуси, а неуважение к основным европейским ценностям и демократическим принципам, которые приняты уже и в России. ЕС даже неоднократно выражал готовность принять объединение России с Беларусью – если соответствующее решение в Беларуси появится в условиях, которые можно охарактеризовать как свободные и честные.

Именно очерченное в начале настоящего доклада сотрудничество с Россией дает ЕС право апеллировать к руководству в Москве с тем, чтобы оно повлияло на режим Лукашенко в смысле способствования демократии и реформам, и этим придать особое значение призыву Путина в Берлине к созданию

доверия во всей Европе (перед немецким Бундестагом в сентябре 2001 г.). По этому поводу коротко еще только два аспекта.

1. В рамках регулярных встреч на высшем уровне следует побудить Москву, как указывается в уже упомянутом докладе Европарламента о Беларуси, «умеренно повлиять на правительство в Минске с тем, чтобы склонить его к демократическим реформам». Это может быть связано не в последнюю очередь с проектом Конституции Союзного государства. Он гарантирует свободу прессы и информации и прокламирует взаимодействие Союзного государства с его компонентами «при осуществлении прав и свобод человека и гражданина». Однако до сих пор Москва не была замечена в последовательном и настойчивом влиянии на постепенное выполнение четырех предпосылок для нормализации отношений между ЕС и Беларусью.
2. Доклад Европарламента по праву указывает на то, что «создание Единого европейского экономического пространства, к которому стремится Россия и которому способствует ЕС, с неререформируемой Беларусью практически невозможно. Таким образом, сотрудничество ЕС и России должно быть использовано и для того, чтобы ускорить либерализацию процессов в экономике Беларуси, либерализацию, которая, с точки зрения ЕС, одновременно повлечет за собой определенные ожидания, в смысле позитивных проявлений в направлении политической плюрализации. При продолжительном существовании минской модели государственной экономики и углублении отношений между Россией и неререформируемой Беларусью она может стать камнем преткновения для сотрудничества ЕС с Россией.

Я хотел бы закончить двумя образами упущенных и потенциальных возможностей для Беларуси в контексте отношений между ЕС и Россией. Первый образ принадлежит Габриеле Кетчау, вице-президенту ландтага земли Шлезвиг-Хольштайн. Она пишет: «Беларусь могла бы принять на себя важную функцию моста между Востоком и Западом не только географически. Ведь мост — это только тогда хорошая и надежная связь между берегами, когда обе стороны, которые он соединяет, верят в крепость и надежность этого моста». Второй образ принадлежит Путину и Европарламенту. Независимо друг от друга они оба недавно почти одновременно и слово в слово охарактеризовали Беларусь как «ворота из и в Европу». Эти

ворота должны быть открыты одинаково в обе стороны, иметь стабильную конструкцию и быть демократически управляемы. При этом они могли бы способствовать созданию общеевропейского пространства с его свободным обменом гражданами, товарами и услугами.

Доклад на Немецко-белорусско-украинской конференции сотрудничества в мае 2003 г. в городе Брюль/Кельн.

С немецкого перевел Ю. Комов
(перевод неавторизованный)