

БЕЛАРУСЬ — ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: НЕМИНУЕМОЕ СУВЕРЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО ПРИ НЕИЗБЕЖНЫХ РАЗНОГЛАСИЯХ

Олег Кравченко

Беларусь и Европейский союз имеют обусловленную соседством взаимную заинтересованность в партнерстве. Однако в истории двусторонних отношений преобладают периоды разногласий по ценностным вопросам, определяющие ограничения развития других направлений взаимодействия. Автор рассматривает достижения белорусско-европейского сотрудничества, анализирует причины системных разногласий и предлагает меры, направленные на выход из сложившегося кризиса и налаживание устойчивого суверенного партнерства, хотя оно и будет сопровождаться разногласиями.

Ключевые слова: Беларусь; Европейский союз; нормативная сила Европы; права человека; Соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

«Belarus — European Union: an Inevitable Sovereign Partnership in the Face of Imminent Differences» (Oleg Kravchenko)

Belarus and the European Union have mutual interest defined by the neighbourhood. Periods of disagreements over values prevail in the history of the bilateral relationship. They limit the development of other spheres of cooperation. The author studies achievements, analyses reasons of systemic differences, and proposes measures aimed at ending the crisis and establishing a sustainable sovereign partnership, although it will be accompanied by differences.

Keywords: Belarus; European Union; human rights; normative power Europe; Partnership and Cooperation Agreement.

Европейский союз (ЕС) является непосредственным соседом Беларуси и партнером по многим вопросам. В основе наших отношений — обусловленные соседством общие исторические, цивилизационные, культурные, религиозные, образовательные, мировоззренческие элементы. Развиты связи в области торговли, инвестиций, промышленной кооперации, искусства, науки, спорта, молодежные обмены, межрегиональные и побратимские форматы сотрудничества.

Отношения Беларуси с ЕС также характеризуются, а на некоторых этапах определяются последствиями разногласий в отношении правочеловеческой тематики.

Согласно общемировому тренду, как правило, наибольшее внимание общественности, обозревателей, журналистов зачастую привлекают проблемные моменты, разногласия, споры, иногда — скандальные ситуации. Это создает искаженное представление о состоянии дел в белорусско-европейских отношениях, важными элементами которых являются существенные достижения в сотрудничестве, способствующие развитию экономики, устой-

чивому развитию, международной безопасности и безопасности граждан Беларуси и стран ЕС.

Так, Европейский союз является для Беларуси вторым торговым партнером, занимая почти треть в общем объеме внешней торговли. Частично, хотя в основном и косвенно, это обусловлено также решением европейской стороны об облегчении условий доступа ряда белорусских товаров на рынок ЕС.

Беларусь является чемпионом мира по количеству шенгенских виз на душу населения среди всех стран, гражданам которых требуется виза для посещения стран Шенгенского соглашения. При этом показательно то, что именно белорусы получают наименьшее количество отказов в выдаче шенгенской визы [11], что весьма положительно характеризует посетителей из Беларуси и отношение к ним шенгенских/европейских властей и является существенным положительным фактором белорусско-европейских отношений. Белорусы не выступают поставщиками нестабильности, преступности, других опасных и нежелательных явлений.

Автор:

Кравченко Олег Иванович — кандидат юридических наук, заместитель министра иностранных дел Республики Беларусь
Министерство иностранных дел Республики Беларусь. Адрес: 19, ул. Ленина, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Author:

Kravchenko Oleg — Candidate of Law, Deputy Foreign Minister of the Republic of Belarus
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus. Address: 19, Lenina str., Minsk, 220030, BELARUS

Заключение соглашений между Беларусью и ЕС об упрощении выдачи виз и о реадмиссии лиц, пребывающих без разрешения, стало важным и необходимым шагом на пути к безвизовым поездкам белорусов в страны ЕС, что не будет касаться рабочих и студенческих виз.

В интересах личной и имущественной безопасности граждан стран ЕС, Беларуси и третьих государств взаимодействуют и правоохранительные органы [3; 5].

В целях минимизации риска инцидентов, которые могут спровоцировать гораздо более масштабные опасные последствия, осуществляются контакты между оборонными ведомствами Беларуси и ряда стран ЕС. Особенно важным представляется поддержание контактов с соседями, входящими в НАТО [1], как общий вклад в безопасность нашего общего региона, не зависящий от политической атмосферы и разногласий.

Возможно, обе стороны недостаточно говорят публично об имеющихся выгодах для Беларуси проектах взаимодействия.

Так, например, благодаря европейской Программе мобильности для целенаправленных межличностных контактов (*Mobility Scheme for Targeted People-to-People-Contacts (MOST)*), белорусские специалисты в различных областях, от исследователей до врачей, получают возможность изучить передовой опыт стран ЕС, установить контакты с коллегами, научиться тому, что впоследствии с пользой может применяться в Беларуси [8].

Программа *EU4Business* помогла 4500 белорусским компаниям выйти на новые рынки, а также создать 5700 новых рабочих мест в малом и среднем бизнесе, доля которого в белорусской экономике постоянно увеличивается.

Финансовые средства ЕС выделяются на важные для людей проекты — от утилизации бытовых отходов в Пуховичах и строительства очистных сооружений в шести городах Беларуси до модернизации автомобильных дорог.

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) стали важной частью имеющихся в Беларуси возможностей привлечения финансирования, в том числе для модернизации предприятий. Конкретные выгоды для Беларуси предоставили новый уровень сотрудничества с ЕБРР — 390 млн евро в 2019 г., всего с 1992 г. — 2,9 млрд евро, и начало работы ЕИБ — 336 млн евро. В 2 раза, до 30 млн евро в год, увеличен объем содействия ЕС для Беларуси.

Последствия кризиса в белорусско-европейских отношениях, начавшегося в августе 2020 г., еще предстоит оценить в связи с продолжающимся развитием процесса противоречий в позициях сторон и взаимных действиях. При этом уже сейчас ясно, что некоторые перечисленные позитивные достижения подвергнутся сторонами пересмотру, включая и

уже приостановленные проекты. Приходится констатировать, что период позитивного развития взаимодействия не привел к формированию доверия, а также стратегического уровня прагматичного сотрудничества, результаты которого стороны предпочли бы не утратить.

И до последнего кризиса, на благоприятном этапе развития отношений, Беларусь и ЕС соглашались далеко не во всем, продолжая откровенное обсуждение имеющихся разногласий. Целью данных обсуждений является не демонстрация дискуссии по сложным вопросам, но сближение наших позиций, учет мнений сторон, обмен опытом по тематике, в рамках которой звучат претензии в адрес властей разных государств. Разногласие в настоящее время не перечеркивает наличия имеющегося прогресса, который подтверждают даже наши традиционные критики.

Принято говорить в различных форматах дискуссий, от публичных до официальных, о европейских ценностях, как бы подразумевая наличие пропасти между мировоззрением и действиями белорусских властей и данной системой ценностей, а также увязывая возможность дальнейшего прогресса в отношениях Беларусь — ЕС с соответствием данным ценностям. При этом узкое толкование ценностей искажает картину. К ценностям относятся как гражданские и политические права человека, которые и вызывают основные споры, так и социальные, экономические и культурные права человека. По данным категориям прав человека Беларусь занимает зачастую ведущие, иногда более высокие, чем западные страны, позиции в рейтингах [2; 9]. Эти две категории как минимум равноценны и в плане как соблюдения, так и оценки соблюдения должны не противопоставляться, а стать неделимыми. В этой области, на наш взгляд, предстоит работа обеих сторон.

Считаем обоснованным отнесение к ценностям Целей устойчивого развития ООН, которые представляют собой набор важных приоритетов, направленных на реализацию интересов людей и связанных с правами человека. Беларусь является одним из признанных мировых лидеров по их имплементации. Так, в рейтинге Индекса выполнения Целей устойчивого развития в 2020 г., занимая 18-е место из 193 стран, Беларусь опережает не только всех своих соседей, но и ряд западных государств [9].

Хельсинкский декалог, принципы международного права — это тоже важная часть ценностей. Именно на данных принципах базируется позиция Беларуси по вопросам международных отношений и международной безопасности, выразившаяся в ряде хорошо известных примеров.

Поэтому, признавая наличие расхождений в оценках реализации гражданских и политических прав человека и продолжая совместную

работу по этим вопросам в рамках диалогов по правам человека с ЕС и США, следует также признать связанные с ценностями совпадающие интересы и, по крайней мере, объединяющие нас элементы ценностной основы. Это будет не только способствовать развитию отношений, но и соответствовать действительности.

Для более нюансированного понимания позиции и международного поведения ЕС, включая отношения с Беларусью, следует учитывать включение ценностей Европейского союза в право ЕС. Уже статья 2 Лиссабонского договора заявляет о том, что Союз основан на ценностях. При этом анализ категории ценностей для целей Договора о ЕС показывает более узкий характер трактовки ценностей по сравнению с нашим подходом.

Однако осмысление имевшихся во время улучшения белорусско-европейских отношений сложностей, связанных с обсуждением ценностей, приводит к следующему выводу. Системным фактором является не упрощенное вмешательство во внутренние дела, не непонимание европейскими послами своей роли по смыслу Венской конвенции о дипломатических отношениях, не попытка отвлечь внимание от собственных проблем в данной области, а реализация ставшей частью ДНК евроинститутов и идентичности ЕС концепции «Нормативной силы Евросоюза», которую в 2002 г. изложил в своей ставшей классической статье «*Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?*» датский исследователь Я. Маннерс [7]. Суть концепции, которая разрабатывалась до и после статьи Я. Маннерса, сводится к тому, что на основе «исторического контекста, гибридной природы самой политики и политико-правового устройства» ЕС приобрел моральное качество, стал актором особой природы и особым полномочий, обладает властью над мировоззрением и участвует в ценностной конкуренции в мире, является поставщиком норм, определяет, что «является нормальным», и, по сути, стоит над другими государствами, имея моральное право оценивать поведение других акторов, обуславливая этими оценками возможность, охват или скорость развития других областей сотрудничества с ЕС.

Свершившееся утверждение нормативной силы ЕС как фундамента международных отношений со значительным количеством иностранных государств и очевидное влияние такой силы на отношения с Беларусью поднимают как основополагающие вопросы, связанные с принципами международного права, особенно суверенного равенства государств, и вопрос восприятия политики развития отношений на основе собственной оценки соответствия действий партнера ценностям. Причем, как представляется, вопрос соблюдения принципов суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела в данном

случае, с учетом одностороннего характера данного подхода к двусторонним отношениям, выходит за рамки тематики соотношения суверенитета государства и необходимости соблюдать свои международные обязательства в области прав человека.

Недопонимание сути основанной на нормативной силе внешней политики ЕС на фоне явного приоритета, отдаваемого европейской дипломатией ценностным вопросам, ведет к предположениям о наличии скрытой повестки дня и формированию подозрительности. Это в свою очередь создает дополнительные сложности в продвижении даже по вопросам, которые в полной мере соответствуют собственным планам государства. Однако и четкое осознание данного факта, помогая более эффективному в тактическом смысле ведению переговоров, не устраняет возникающих опасений нарушения суверенных границ отношений.

Тематика реализации своего суверенитета во внешней политике и недопущения его ущемления равными по международному праву, но обладающими гораздо более значительным экономическим и военным потенциалом странами является чувствительной для всех государств, а особенно — для государств, относительно недавно приобретших свою независимость.

Поиск возможностей суверенного взаимодействия по вопросам, являющимся залогом успешного взаимодействия с ЕС по большинству других вопросов, является актуальной задачей, для решения которой понадобятся усилия обеих сторон.

По нашему мнению, изучение данного положения должно представлять интерес и для европейской стороны, так как исследователи отмечали нормативную силу ЕС как барьер для развития отношений с ним России и стран Центральной Азии.

При этом, с учетом системного характера данного барьера и нынешних острых разногласий, касающихся ценностного уровня сотрудничества, в обозримой перспективе следует лишь учитывать в переговорах наличие данного обстоятельства, не рассчитывая на скорое изменение сути отношений по ценностным вопросам.

Соседство Беларуси и ЕС, общая ответственность за общий регион, совпадающие интересы, особенно в областях личной и имущественной безопасности граждан, международной безопасности, првенции ядерного терроризма, противодействия международной организованной преступности, незаконному транзиту оружия и наркотиков, торговле людьми, экономические и межчеловеческие связи обуславливают необходимость, даже на фоне серьезных разногласий, совместной работы над стратегией выхода из кризиса.

Важным элементом, определяющим белорусско-европейские отношения, продолжаем считать тот факт, что Беларусь не имеет пла-

нов членства в ЕС и не инициирует обсуждение в отношении себя европейской перспективы. Инициативы политических сил, выступающих за перспективу членства в ЕС, целесообразно оценить не с точки зрения внутренних дискуссий о внешней политике, а на основе реалистичности реализации таких планов в обозримой перспективе с учетом отношения ЕС как к расширению в целом, так и к просьбам государств нашего региона даже не о членстве, а всего лишь о перспективе членства.

Будущее наших отношений — в добрососедстве, когда соседи, уважая друг друга, взаимодействуют в общих интересах, являются не источником проблем друг для друга, а наоборот, источником содействия. Определение долгосрочной цели взаимодействия может быть легче в отношении Беларуси, чем в отношении стран, которые ориентируются на перспективу членства в ЕС. Определение стратегии на перспективу 10—20 лет может помочь решить важные, но все же тактические задачи, которым сейчас не всегда со стопроцентным успехом приходится уделять много времени.

Было бы важно, понимая нормативную силу ЕС, прийти к более эффективному разграничению ожиданий в отношении Беларуси и в отношении стран, стремящихся к членству. Это могло бы сделать более реалистичным набор ожиданий, постепенная реализация которых создает возможности расширения прагматичного взаимодействия.

Нынешний кризис — пусть и частично, но результат не неправильной политики ЕС, а недостаточного вовлечения обеих сторон во взаимодействие. Необходимость более активного взаимодействия ЕС с Беларусью отмечали европейские исследователи, например Дж. Лов из британского аналитического центра [6]. Прекращение сотрудничества не разрешит кризис, а лишь заведет его в тупик. Причем среди европейских аналитиков уже начинает формироваться включающая в себя конструктивные элементы позиция об отношениях с Беларусью в новых условиях [4].

Нормативная сила ЕС начала формироваться во многом на основе стратегического видения способности преодолеть конфронтацию за счет сотрудничества (Германии и Франции). В связи с этим, как бы парадоксально это ни звучало в нынешних условиях, стороны должны найти возможность начать переговоры по заключению Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Даже при самом благоприятном ходе переговорного процесса это займет как минимум месяцы, а скорее — годы. Совместная работа над текстом основного документа создаст всеобъемлющую основу для наращивания взаимодействия по важным для людей и экономики вопросам, а также позволит иметь близкий к готовности проект данного Соглашения ко времени формирования более позитивного климата двусторонних от-

ношений. «Гарантии» интересов нормативной силы ЕС для европейской стороны предоставит необходимый для вступления Соглашения в силу ратификационный этап.

По-английски Соглашение о партнерстве и сотрудничестве часто называют *basic agreement*, что обычно переводится как базовое соглашение. Базовое воспринимается как основа, фундамент. Но ведь есть и другое значение английского слова *basic* — минимальное, без развития, без деталей, самое простое.

Беларуси и ЕС нужна договорная основа в отношениях, пусть и самая минимальная, самая простая. СПС не создает нового режима в отношениях, не предполагает каких-либо преференций или выделения значительных финансовых средств. Такая основа есть у ЕС со всеми странами региона. Почему невозможно, даже в период разногласий, начать на экспертном уровне переговоры о заключении самого простого соглашения, которое наконец создаст пусть скромную, но полезную для обеих сторон основу в отношениях? Нормативная сила ЕС и заявляемая Брюсселем поддержка суверенитета Беларуси могут определить целесообразность заключения договора, который заменит все еще действующих в применении к торгово-экономическим отношениям с Беларусью Договор о торговле и сотрудничестве между Европейскими сообществами и Советским Союзом 1989 г.

Восточное партнерство ЕС, которое более 10 лет назад, в условиях ограниченных отношений, сыграло важную роль канала общения и инструмента налаживания прямого диалога между Беларусью и ЕС, сохраняет потенциал реализации полезных и понятных для граждан Беларуси, стран — восточных партнеров и стран ЕС проектов. Инфраструктурные проекты, облегчающие ведение бизнеса и общение между людьми, могут сделать многое для восстановления взаимопонимания, поощрения взаимной заинтересованности и опровержения создающих подозрительность теорий. Важным фактором успеха проекта Восточного партнерства остается работа в интересах отношений стран ЕС и восточных партнеров, а не против третьих стран.

Европейский союз был основан на идее недопущения в будущем войн между Германией и Францией. Если можно было преодолеть многовековые франко-германские противоречия, то должен быть возможным и переход к диалогу, а впоследствии и к партнерству Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и ЕС. Это будет важным как для развития экономик стран ЕС и ЕАЭС, так и для минимизации конфликтного потенциала в регионе. Исторические уроки следует изучать и использовать. Не надо ждать состояния, в котором находилась наша общая Европа после Второй мировой войны, чтобы осознать необходимость и начать действовать в интересах создания общих экономических интересов как фактора недопущения военного столкновения.

Развитие экономических связей, в том числе за счет сотрудничества с инициированной Представительством ЕС в Беларуси и вновь зарегистрированной Европейско-белорусской деловой ассоциацией, укрепит не вызывающую споров часть взаимодействия, также способствуя росту экономики, в том числе за счет развития малого и среднего бизнеса.

Вступление в Совет государств Балтийского моря остается долгосрочной целью Беларуси. Продолжение участия в проектах регионального взаимодействия стран с общими региональными интересами на фоне существенных разногласий имеет смысл с учетом объективных интересов наших стран.

Считаем также обоснованным сохранение созданной инфраструктуры белорусских отношений: Координационной группы, Торгового диалога и Диалога по правам человека.

Непростой диалог по сложным вопросам может представляться неуместным или даже необоснованно умиротворяющим. Но именно на основе обострившихся противоречий, выявивших системные барьеры, признавая специфику идентичности ЕС и восприятия Беларусью определяющей роли самостоятельности во внешней и внутренней политике, следует выстраивать и постепенно реализовывать стратегию выхода из кризиса, ведущую к налаживанию суверенного взаимодействия при неизбежных разногласиях.

Список использованных источников

1. Военное сотрудничество со странами «Пояса добрососедства» [Электронный ресурс] // Министерство обороны Республики Беларусь. — Режим доступа: <https://www.mil.by/ru/military_policy/international/cooperation_belt/>. — Дата доступа: 12.09.2020.
2. Bloomberg Best (and Worst) [Electronic resource] // Bloomberg. — Mode of access: <<https://www.bloomberg.com/graphics/best-and-worst/#most-efficient-health-care-2014-countries>>. — Date of access: 17.09.2020.
3. EU, CEPOL and Europol launch new project against organised crime [Electronic resource] // Projects funded by the European Union in Belarus. — 24.07.2020. — Mode of access: <<https://euprojects.by/news/eu-cepol-and-europol-launch-topcop/>>. — Date of access: 12.09.2020.
4. Fischer, S. Belarus: Is There a Way Out of the Crisis? / S. Fischer, A. Sahm [Electronic resource] // Stiftung Wissenschaft und Politik. — 17.09.2020. — Mode of access: <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/belarus-is-there-a-way-out-of-the-crisis/>>. — Date of access: 25.09.2020.
5. GLO.ACT training strengthens law enforcement capacity in Belarus [Electronic resource] // United Nations Office on Drugs and Crime. — 14.03.2019. — Mode of access: <<https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/glo-act/glo-act-training-strengthens-law-enforcement-capacity-in-belarus.html>>. — Date of access: 12.09.2020.
6. Lough, J. Belarus: Danger ahead — EU response needed / J. Lough [Electronic resource] // Zentrum Liberale Moderne. — 31.10.2019. — Mode of access: <<https://libmod.de/en/belarus-danger-ahead-eu-response-needed/>>. — Date of access: 25.09.2020.
7. Manners, I. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms? / I. Manners // Journal of Common Market Studies. — 2002. — Vol. 40, N 2. — P. 235—258.
8. Participants feedback [Electronic resource] // MOST. — Mode of access: <https://most-belarus.eu/en/news_events/news/>. — Date of access: 12.09.2020.
9. The Sustainable Development Goals and Covid-19: Sustainable Development Report 2020 [Electronic resource] // Sustainable Development Report. — 30.06.2020. — Mode of access: <<https://www.sdindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/>>. — Date of access: 17.09.2020.
10. The Urban Disadvantage: State of the World's Mothers 2015 [Electronic resource] // Save the Children. — Mode of access: <<https://www.savethechildren.org/content/dam/usa/reports/advocacy/sowm/sowm-2015.pdf>>. — Date of access: 17.09.2020.
11. Visa statistics: Schengen States issue 15 million visas for short stays in 2019 [Electronic resource] // European Commission. — 04.05.2020. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/home-affairs/news/20200504_visa-statistics-schengen-states-issue-15-million-visas-for-short-stays-in-2019_en>. — Date of access: 04.09.2020.

Статья поступила в редакцию в октябре 2020 г.