

## Возможна ли перезагрузка в отношениях между ЕС и Беларусью?

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 387  
Сентябрь 2015

Аркадий Мошес  
*Финский Институт международных отношений*

Политику Европейского Союза (как и США) зачастую описывают как однозначно направленную на изоляцию Беларуси. В реальности все выглядит несколько иначе. В последние два десятилетия отношения между ЕС и Беларусью были цикличными. В рамках наиболее заметного цикла охлаждение первой половины 2000-х сменилось сближением, достигшим пика в 2008-10 гг., высокими ожиданиями успешного взаимодействия со стороны ЕС и обещаниями щедрой финансовой помощи. Оптимизм, однако, не пережил волны политической репрессий, последовавших в Белоруссии за президентскими выборами 2010 г., и более 200 белорусских должностных лиц и несколько компаний оказались под западными санкциями (хотя их экономический эффект был - возможно, как и задумывалось - незначительным).

С тех пор начался новый цикл (см. Таблицу 1). Беларусь оставалась полноправным участником инициативы Восточного Партнерства (ВП), запущенного ЕС в 2009 г. для развития сотрудничества с пост-советскими соседями по региону. С начала 2013 г. в контексте литовского председательства в ЕС (страна-председатель меняется каждые 6 месяцев) и саммита ВП в Вильнюсе стали предприниматься попытки нормализовать отношения. Конфликт в Украине дополнительно повысил интерес Брюсселя к усилению взаимодействия с Минском при одновременном уменьшении внимания к ситуации внутри страны.

Вновь обретенный «прагматизм» ЕС является реакцией на изменение ситуации. Во-первых, очевидно, что в свете действий Москвы в Украине минское руководство проявляет озабоченность по поводу суверенитета страны и пытается политически дистанцироваться от России. Во-вторых, российское экономическое замедление и сокращающиеся возможности для ведения бизнеса на пост-советском пространстве усиливают нужду Беларуси в получении доступа к средствам международных финансовых институтов.

Однако нет никаких гарантий относительно того, что ответ Минска будет именно таким, какого хотел бы добиться ЕС – ни в плане внутренней либерализации, ни в плане

изменения баланса во внешней политике. Отказ ЕС от практиковавшегося до сих пор нормативного подхода к Беларуси, односторонние уступки в вопросах прав человека и политических свобод чреват риском легитимации результатов намеченных на октябрь 2015 г. президентских выборов – запрограммированной победы и шестого срока нынешнего президента Александра Лукашенко. Это станет однозначным дипломатическим успехом Минска. И хотя в этом случае ЕС сможет заявить о достигнутой нормализации, разногласия по принципиально важным вопросам все равно будут постоянно выходить на поверхность, делая публичную позицию ЕС труднозащитимой.

### **Что стоит за ставкой ЕС на новое взаимодействие**

Для страны, как утверждается, «изолированной», Беларусь в настоящее время демонстрирует исключительную интенсивность и высокий уровень диалога с Европейской службой внешних действий, переходящим председательством ЕС (в первой половине 2015 г. осуществлялось Латвией) а также рядом стран-членов. Комиссар ЕС по Европейской политике соседства и переговорам о расширении Йоханнес Хан в текущем году был в Минске уже дважды, в апреле и июне. Встречи регулярно проводятся не только с белорусскими дипломатами, но и с самим президентом Лукашенко, которому, как известно, запрещен въезд в Европу. Это должно было бы выглядеть странным, но ни Брюссель, ни Минск не видят в происходящем никакой неловкости. Повестка дня включает вопросы сотрудничества в рамках ВП, либерализации визового режима, а также темы, связанные с модернизацией Беларуси.

За возросшей активностью ЕС стоит многослойная мотивация. Можно выделить как минимум четыре драйвера. Первый носит геостратегический характер. Как отметил Чарльз Грант из лондонского Центра за Европейскую Реформу, «институты ЕС и ключевые правительства находятся в широком согласии по поводу того, что они должны усилить связи с Беларусью с целью уменьшения ее зависимости от России». Вне зависимости от того, достижимо это или нет, внутри ЕС существует точка зрения, согласно которой Минск следует вознаградить за «его роль в мирном процессе в Украине», то есть, иными словами, за его отказ полностью последовать за Россией. (Минск стал местом проведения двух раундов переговоров, в результате которых были достигнуты соглашения о прекращении огня и утверждены планы урегулирования конфликта).

Второй драйвер вытекает из разочарования результатами предыдущего подхода, сконцентрированного на ценностях, с помощью которого не удалось добиться политической либерализации. Политическая оппозиция в стране сегодня выглядит слабее, чем когда-либо. Позиции режима, наоборот, стабильны, и октябрьские выборы обещают быть простой формальностью. Внутри ЕС выход из тупика видится во взаимодействии не только с гражданским обществом, но *также* и с режимом. Расчет делается на постепенную социализацию белорусской государственной бюрократии и рост ее совместимости с Европой как минимум в технократическом смысле.

Третьим драйвером является все тоже стагнирующее Восточное Партнерство. ЕС ведет пересмотр своей политики соседства, которая разочаровывает как на южной, так и на восточной периферии ЕС. Беларусь далека от «истории успеха», но у нее есть потенциал для того, чтобы попасть в доклады о «прогрессе». В то же время на первый план в качестве ключевой концепции повышения эффективности партнерства сегодня выходит «совладение»; это подразумевает менее требовательный подход со стороны ЕС и большее внимание пожеланиям партнеров.

Наконец – хотя, сегодня, возможно, это наименее важно – налицо желание обеспечить «взаимопонимание» с Беларусью (наряду с Казахстаном) на случай, если ЕС и Евразийский Экономический Союз начнут диалог о либерализации торговли. Идея начать дискуссию продвигалась в 2014г. в качестве позитивного ответа России, которая, в свою очередь, предлагала это уже в течение какого-то времени. Диалог также виделся способом ослабить напряженность вокруг соглашения об ассоциации Украины и ЕС. В последние месяцы инициатива отступила на задний план, но если к ней вернуться, то ожидается, что партнеры России займут более конструктивные позиции, чем Москва, и тем самым позитивно повлияют на исход всей попытки.

### **Желаемое за действительное: пока ... или в обозримом будущем**

До сих пор увертюры ЕС в адрес Минска принесли очень немного ощутимых результатов. Нет никаких признаков приближающейся политической либерализации. Можно привести аргументы в пользу того, что избирательная кампания 2015 г. была менее свободной, чем в 2010 и 2006 гг. Николай Стакевич, кандидат в 2010 г., а в настоящий момент наиболее популярный оппозиционный политик, не был допущен к выборам, поскольку отбывал тюремный срок, к которому он был приговорен за организацию «массовых беспорядков». В июне 2015 г. Международная Федерация за права человека (FIDH) выступила с заявлением об ухудшении положения политических заключенных в Беларуси. Статкевич, наряду с пятью другими политическими заключенными, был в конце концов помилован президентом в августе, но только после того, как завершилась официальная регистрация кандидатов. Не последовало правовой реабилитации политических заключенных, хотя это было изначальным требованием ЕС. На общем уровне президентское помилование только подчеркнуло отсутствие верховенства права в стране.

В области дипломатии Минск также демонстрирует последовательность. На рижском саммите Восточного Партнерства в мае 2015 г. Беларусь наряду с Арменией вновь отказалась осудить аннексию Крыма, что лишило смысла соответствующий пункт совместной декларации саммита, где все участники лишь подтвердили публичные позиции, занятые ранее.

В своих дипломатических выступлениях белорусское руководство продолжает подчеркивать, что Россия остается основным стратегическим партнером страны и что все утверждения о возможном изменении баланса белорусской внешней политики неверны. Соответственно, Минск пытается заверить Москву, что участие Беларуси в ВП не

происходит за счет отношений с Россией. В своем обращении к нации в апреле 2015 г. Александр Лукашенко обвинил в стремлении выдать желаемое за действительное тех западных комментаторов, кто поспешил истолковать его отсутствие на параде в честь Дня Победы 9 мая как проявление конфликта с Кремлем и солидарности с Западом, назвав их интерпретацию «дурью и глупостью».

Возможно, лучшее доказательство того, что в белорусской политике не следует ожидать никаких поворотов, можно обнаружить в поведении Москвы, демонстрирующей спокойствие и благожелательность по отношению к Минску. За исключением отдельных критических публикаций в контролируемых правительством СМИ, практически ничто не указывает на то, что у Москвы могут быть какие-либо озабоченности. Но и эти критические материалы сильно не дотягивают до уровня анти-лукашенковской кампании в России накануне президентских выборов 2010 г. Наоборот, очевидно, что Москва согласилась принять «автономию» Минска в украинском вопросе, так же, как после 2008 г. Кремль примирился с отличной позицией Беларуси по Грузии. Майский визит Лукашенко в Москву для участия в саммитах СНГ и Евразийского Экономического Союза прошел гладко. В июле он также присутствовал на саммитах БРИКС и Шанхайской Организации Сотрудничества. Беларуси был предоставлен статус наблюдателя во второй из этих организаций, чего страна добивалась с 2005 г.

Объяснением спокойствия Москва может служить оценка, согласно которой зависимость Беларуси от Москвы и ее интеграция в руководимые Россией механизмы прошли точку невозврата. Другими словами, Минск больше не обладает свободой принятия основополагающих внешнеполитических решений.

Беларусь однозначно - не нейтральная страна, а ближайший формальный политический и военный союзник России. Двустороннее российско-белорусское Союзное Государство, созданное в 1999 г. с целью обеспечить – в отличие от Евразийского Экономического Союза – не только экономическую, но также и институциональную политическую интеграцию, может находиться в застое, но оборонное сотрудничество активно развивается. Две страны имеют совместную систему ПВО и регулярно проводят широкомасштабные учения. Россия уже располагает военными объектами в Беларуси и планирует разместить там базу ВВС. Публичная дискуссия о возможности использования территории Беларуси Россией против Украины, насколько провокационной и нежелательной для Минска она бы не была, есть показатель восприятия определенной потери Беларусью своего суверенитета.

Беларусь находится в фундаментальной экономической зависимости от России. Будучи членом Евразийского Экономического Союза, Беларусь не обладает полнотой торгового суверенитета, хотя на практике она может обходить некоторые правила Союза. На двустороннем уровне ежегодные энергетические субсидии, получаемые от России, достигают 15 процентов ВВП Беларуси. В дополнение к этому поступает значительная макроэкономическая помощь. Андрей Суздальцев из московской Высшей Школы Экономики подсчитал, что с конца 1990-ч годов Россия выдала Беларуси кредитов на сумму примерно в 50 млрд. долларов США, которые обычно впоследствии

реструктурируются, рефинансируются или списываются. В июле 2015 г. российское правительство приняло очередное решение о предоставлении Беларуси кредита, в этот раз в объеме 760 млн. долларов. Нет необходимости говорить о том, что у ЕС нет ни желания, ни возможности заместить Москву в этом качестве.

Помимо материальных факторов, и даже больше, чем они, минских и московских лидеров объединяет страх перед внутренней политической либерализацией. И поскольку стратегический интерес Запада воспринимается как продвижение либерализации (или даже смена режима), не приходится рассчитывать на доверие в отношениях между ЕС и Беларусью.

Наконец, Москва обладает значительным ресурсом «мягкой силы» среди населения Беларуси, поскольку преобладающее большинство все еще использует российские СМИ для получения новостей. Согласно результатам опроса населения, проведенного в июне 2015 г. уважаемым Независимым Институтом Социально-Экономических и Политических Исследований, находящемся в Вильнюсе, 62 процента респондентов сочли присоединение Россией Крыма «восстановлением исторической справедливости», в то время как лишь 22 процента видели в этом «империалистический захват, оккупацию». Хотя 40 процентов респондентов и полагали, что Беларуси следует добиваться сближения с ЕС (против были 28 процента), тем не менее в ответе на вопрос «или-или» относительно гипотетического референдума об интеграции в ЕС либо в Россию, 51 процента выбрали последнюю и только 31 – первый.

## **Заключение**

Единственным способом перезагрузить отношения между ЕС и Беларусью был бы запуск в Минске всеобъемлющих экономических и политических реформ. Пока это не сделано, взаимодействие между ЕС и Беларусью будет технократическим. Оно будет фокусироваться на интерпретации результатов тех или иных «консультаций» и «диалогов». По иронии, этого, вероятно, будет вполне достаточно для Минска, в особенности, если процесс постепенно поведет к отмене существующих санкций и к приходу инвестиций и технологий в обмен на в лучшем случае косметические внутренние изменения. При этом будет подорвана репутация ЕС как внешнеполитического актора, от которого ожидают политики, основанной на ценностях.

**Таблица 1.** Внешнеполитический Индекс Беларуси

	1/11	1/12	4/12	6/12	3/13	6/13	2/14	4/14	5/14	6/14	1/15	2/15	3/15
<b>Россия</b>	20	33	26	31	50	37	24	33	22	14	16	11	28
<b>ЕС</b>	-15	-7	-7	0	16	22	11	24	22	23	22	23	20

*Источник:* Белорусский Институт Стратегических Исследований, [www.belinstitute.eu](http://www.belinstitute.eu)

*Примечание 1.* Индекс представляет собой +/- показатели. Он составлен на основе «событий» (встречи высокого уровня, политические заявления, кампании в СМИ и т.п.). Помимо России и ЕС, в источнике также отражаются показатели для Китая, Украины и развивающихся стран. Индекс выходит раз в два месяца, и таким образом 1/12 относится к январю-февралю 2012 г. и т.д., за исключением 1/11, покрывающего январь-март 2011 г.

*Примечание 2.* Из индекса следует, что нормализация в отношении между ЕС и Беларусью продолжается уже в течение нескольких лет. Осенью 2014 - весной 2015 г. эти отношения даже получали более высокие индикаторы, чем российско-белорусские, но к лету 2015 г. статус кво был восстановлен.

**Elliott School of  
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона.