

БЕЛАРУСЬ И ЕС. НЕПРОСТОЕ СОСЕДСТВО

Взаимоотношения Беларуси и ЕС трудно назвать близкими. Несмотря на географическое соседство, которое должно было стать залогом тесных взаимовыгодных отношений, все сложилось ровно наоборот. В настоящее время налицо напряжённость и недоверие обеих сторон друг к другу. Однако так было не всегда.

Зигзаги отношений

В связях между Европейским Союзом и Беларусью отчётливо выделяются несколько этапов. Первый (1991–1994) характеризовался налаживанием контактов с ЕС. Второй (1994–2008) продемонстрировал уменьшение объёмов сотрудничества. Третий (2008–2010) можно условно назвать этапом оттепели. Последний, четвёртый (2008 – по настоящее время) так же, как и второй, вновь проблемный, именно он характеризуется беспрецедентной напряжённостью между сторонами. Посмотрим на содержание отношений на каждом из этапов.

Начало 1990-х годов было временем, в котором зарождались связи ЕС с новыми государствами бывшего постсоветского пространства. Именно этот трансформационный момент был очень тяжёлым для всех перестраивающихся экономик вне зависимости от того, в каком состоянии подошли страны к распаду СССР (стоит напомнить, что Беларусь была одной из самых развитых республик СССР: по ВВП на душу населения, производству промышленной и сельскохозяйственной продукции она значительно превосходила средний уровень¹). Однако из-за того, что экономика работала практически полностью за счёт привозного сырья, энергоресурсов, материалов и комплектующих, это оказало при распаде СССР и разрыве хозяйственных связей крайне негативное

¹ Стратегия социально-экономического развития и факторы инвестиционной привлекательности экономики Республики Беларусь (www.nbrb.by/publications/report/2000/2000_2.pdf).

© *Герасимова Римма Георгиевна* – к.э.н., Институт Европы РАН.

E-mail: rimma.gerasimova@gmail.com

Ключевые слова: этапы взаимоотношений Беларуси и ЕС, конфронтация, оттепель, трансформация, глобальный экономический кризис 2008 года.

влияние на экономическую ситуацию в новой стране. С 1991 по 1995 год у неё наблюдался глубокий спад по всем показателям. Реальный ВВП снизился более чем на треть, объём промышленной продукции – более чем на 40%, среднемесячные темпы инфляции составляли 20–25%. С целью оказания помощи странам СНГ в преодолении трансформационного периода предшественник Европейского Союза ЕЭС в 1991 году создало программу на безвозмездной основе – ТАСИС – для технического содействия бывшим республикам СССР (исключая Прибалтийские страны). В этом же 1991 году Беларусь провозгласила независимость. Дипломатические отношения между нею и ЕС были установлены в 1992 году, и она также попала в сферу действия ТАСИС.

В 1994 году в Беларуси состоялись первые президентские выборы, в которых победу во втором туре одержал оппозиционный кандидат Александр Лукашенко. Именно этот момент положил начало истории долгой конфронтации между Беларусью и ЕС, поскольку, по мнению Союза, характер проведения выборов дал основание усомниться в их объективности. Поэтому второй этап, самый длительный, и ознаменовался из-за негативной позиции ЕС уменьшением объёмов сотрудничества между сторонами. Тем не менее, если в начале периода Беларусь была страной с тяжёлой экономической ситуацией, по его окончании в ней наблюдался уверенный рост экономики с уменьшением безработицы и увеличением реальных доходов населения. В годы этого этапа Беларусью была избрана стратегия эволюционного развития с отказом её руководства от радикальных реформ, от масштабной приватизации и при сохранении большой роли государства в экономике. Другим важным для развития Беларуси шагом, осуществлённым в этот период, явился союз с Россией, созданный для экономической, социальной, политической и военной интеграции.¹ Союз стал положительно влиять на экономику Беларуси, ведь РФ оказалась основным рынком сбыта для белорусских товаров, которые, благодаря ценовым преимуществам, сложившимся из-за более низкой оплаты труда в Беларуси, сумели занять прочные места на российском рынке.² Существенный вклад в экономический рост внесла также транспортировка Беларусью российских энергоносителей, покупаемых по льготным ценам, что означало фактическое субсидирование Россией хозяйства Беларуси и легло в основу стабильного экономического роста 2000-х годов, о котором упоминалось выше.

В 1995 году между ЕС и Беларусью было подписано соглашение о партнёрстве и сотрудничестве. Однако оно было утверждено лишь белорусским парламентом, его ратификация странами ЕС не состоялась под предлогом поправок Беларусью демократических прав и свобод³. После проведённых в Беларуси выборов и референдумов (в результате которых была изменена государственная символика и республика из парламентско-президентской превратилась в пре-

¹ Договор между РФ и Республикой Беларусь о создании союзного государства от 8 декабря 1999 года.

² Страновой экономический меморандум для Республики Беларусь, Беларусь: окно возможностей для повышения конкурентоспособности и обеспечения устойчивых темпов экономического роста, 8 ноября 2005 года, документ Мирового банка, стр. 6.

³ http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/more_info/eu_a6_brochure_belarus_final.pdf. Представительство Европейского Союза в Беларуси.

зидентскую) в 1997 году Евросоюзом против неё были введены первые ограничительные меры, включая запрет на контакты на высшем уровне (выше заместителя министра), замораживание практического сотрудничества в различных областях и технического содействия¹, за исключением помощи в ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС. Было приостановлено действие программ технической помощи ТАСИС и ТЕМПУС. В 2004 году чиновники от Евросоюза стали формировать список невыездных белорусских должностных лиц.

В декабре 2006 года ЕС принял решение об исключении Беларуси из общей системы преференций, так как она, по мнению Союза, не выполняла взятые на себя обязательства в рамках Международной организации труда, касающиеся свободы ассоциации рабочих. Следствием исключения её из системы преференций стало формальное для неё восстановление тарифов до стандартных, а в реальности увеличило их на 3% на экспорт белорусской продукции в европейские страны, что коснулось около 10% экспорта Беларуси.

В самый разгар напряжённости между Европой и Беларусью, в 2006 году, Евросоюз выпустил ряд документов, характеризующих их взаимоотношения. В частности, речь шла о потенциальных преимуществах, прежде всего для белорусской стороны, от сотрудничества с Европой. Одним из них стал документ под названием “Что Европейский Союз мог бы дать Беларуси”. Он описывал преимущества, которые могли бы получить и рядовой житель страны, и предприниматель в случае полноценного сотрудничества Беларуси с ЕС. Речь шла об упрощении въезда на территорию Евросоюза, усилении приграничного сотрудничества, помощи в развитии малого и среднего бизнеса, модернизации транспортной инфраструктуры, усилении экономических и торговых взаимоотношений, развитии контактов в социально-гуманитарной сфере. Другими документами, описывающими цели, которые Евросоюз преследует, развивая контакты с белорусской стороной, стали Страновой стратегический документ на 2007–2013 годы и Национальная программа на 2007–2010 годы. В частности, в них отмечается, что Евросоюз считает своими целями “прямую поддержку населения, способствование демократизации страны и смягчение влияния самоизоляции страны на её граждан”.

Этап оттепели в отношениях Беларуси и Евросоюза начался в год очередных парламентских выборов – в 2008 году. Размораживанию отношений способствовали несколько факторов: один из них – это наступление глобального экономического кризиса, влияние которого на экономику страны было велико. Оно вылилось в спад промышленного производства, рост безработицы, падение реальных денежных доходов населения. Другой фактор – это российско-грузинская война, повлекшая за собой отказ Беларуси признать независимость Абхазии и Южной Осетии. В условиях мирового спада и подпорченных отношений с Россией, Беларусь стала остро нуждаться в финансовой поддержке Запада, что и послужило фактором наступления периода оттепели в отношениях Беларуси и ЕС. Евросоюзом было принято решение о возобновлении контактов на международном уровне, о приостановлении запрета на въезд в государства ЕС главы страны Лукашенко и 35 белорусских чиновников.

¹ <http://belgium.mfa.gov.by/rus/belec/osnsotr/>. Отношения Беларуси с Европейским Союзом

После 2010 года ситуация вновь изменилась, и в настоящее время мы наблюдаем колоссальную напряжённость между Евросоюзом и Беларусью. С начала 2011 года контакты на высшем уровне заморожены. В феврале 2012 страны ЕС договорились о расширении “чёрного списка” для въезда на территорию Союза. Если ранее, в декабре 2011 года, речь шла лишь о чиновниках, число которых сначала составляло около 200 человек¹, то потом список был значительно пополнен не только чиновниками, но и судьями, прокурорами и бизнесменами, поддерживающими существующую власть, их число в феврале 2012 года составило уже 345² человек. Кроме того, впервые были введены санкции против белорусских компаний “Белтехэкспорт”, “Спортпари”, “БТ Телекоммуникации”. Официальный Минск ответил высылкой посла ЕС и посла Польши, после чего Евросоюз отозвал все 27 своих послов из страны. Продолжающийся по настоящее время последний, четвёртый, этап взаимоотношений ЕС и Беларуси можно откровенно назвать тупиковым, однако стороны пока не нашли путей выхода из него.

Суть претензий сторон

В своем длительном противостоянии, которое продолжается уже не один десяток лет, обе стороны с трудом находят общий язык. Запад в своих стандартных обвинениях заявляет о недемократичности созданного главой страны А. Лукашенко режима. Более того, председатель Европарламента Ежи Бузек заявил даже о нелегитимности³ власти Лукашенко.

Виток недовольства ситуацией в Беларуси начался и продолжает развиваться в ЕС прежде всего из-за характера проведения выборов в стране. Выборы 1994 года, по оценкам экспертов, были относительно свободными и демократичными, однако и тогда, по мнению аналитиков ЕС, отмечалось применение административного ресурса и чёрного пиара в отношении конкурентов, что вызвало ряд вопросов у представителей европейских стран. Референдумы последующих годов, считают они, также характеризовались изрядным количеством нарушений. С той поры каждая белорусская электоральная кампания неизменно вызывала у европейских аналитиков бурю критики, причём по нарастающей. Ситуация несколько изменилась в 2008 году, в период очередной парламентской кампании. Причиной тому стало освобождение накануне выборов трёх политических (по мнению ЕС) заключённых – Сергея Парсюкевича, Андрея Кима и Александра Козулина. Этот шаг был восторженно воспринят правительствами ряда европейских стран. В преддверии выборов президент Лукашенко неоднократно заявлял о заинтересованности белорусских властей в признании выборов международными организациями⁴. В свою очередь, и Евросоюз, 12 лет не признававший ни одной выборной кампании на территории Беларуси, с нетер-

¹ <http://www.rg.ru/2012/02/27/sankcii-anons.html>. Евросоюз расширил “чёрный список” белорусских чиновников.

² <http://charter97.org/ru/news/2012/2/12/47922/>. В “чёрный список” попадут 345 белорусских чиновников.

³ <http://www.svoboda.org/content/article/2274018.html>. “Бузек: белорусские власти не имеют легитимности”.

⁴ <http://news.tut.by/politics/117669.html>. Президент Беларуси заинтересован в признании нового парламента.

пением ожидал новой электоральной гонки, ведь именно она могла стать причиной для нормализации застрявших в тупике отношений Беларуси и Запада. Желаемого, по мнению ЕС, в полной мере не произошло, несмотря на отмеченные ОБСЕ некоторые улучшения в процедуре. Для Запада выборы не соответствовали демократическим нормам, а потому президентские выборы 2010 года вновь вызвали нападки со стороны ЕС, Запада в целом. В отчёте ОБСЕ¹ вновь проявился тот же стандартный набор обвинений: предвзятость избирательной администрации, неравноправные условия для кандидатов и ограничительные условия для СМИ, а также систематическое отсутствие прозрачности на всех этапах избирательного процесса.

Белорусские власти отвергают критику в свой адрес и в ответ обвиняют Евросоюз в применении двойных стандартов в отношении своей страны.

Взаимодействие по программам помощи ЕС

Несмотря на острое противостояние, взаимодействие Евросоюза и Беларуси практически не прекращалось по многочисленным программам помощи ЕС. Какими бы плохими отношения высшего руководства ни были, техническая помощь Беларуси всё равно продолжала оказываться. До 2007 основные её объёмы предоставлялись через программу ТАСИС, с 1991 по 2006 год размеры помощи оцениваются в 217 млн евро, хотя объём поддержки находился в существенной зависимости от двусторонних отношений. С 1999 по 2005 год помощь была ограничена только поддержкой “гуманитарных или региональных проектов, а также проектов, содействующих процессу демократизации”².

До 1999 и после 2005 года помощь по программе ТАСИС осуществлялась в виде поставок оборудования, консультаций, обучения персонала. Существовало несколько программ в рамках ТАСИС³: национальная (74,5 млн евро), региональная (68 млн евро), программа ядерной безопасности (5,5 млн евро), программа малых проектов (“ТЕМПУС”, консультирование по вопросам политики, повышение эффективности управления, соблюдения международных стандартов и обязательств – 11,5 млн евро), программы по трансграничному сотрудничеству (46,2 млн евро), программа соседства (11,3 млн евро).

С 1997 года, помимо программы ТАСИС, помощь белорусскому обществу стала оказываться через тематические бюджетные линии, такие, как программы децентрализованного сотрудничества, противоминной деятельности, ядерной безопасности, безопасности продуктов питания, а также региональные и трансграничные инициативы. С 2005 года Беларусь получила право участвовать в программе Европейского института в области демократии и прав человека, получив за два года финансовую помощь в размере 5 млн евро.

В 2004 году Евросоюзом была разработана “политика соседства” по отношению к ряду стран, имеющих морскую или сухопутную границу с ЕС: Алжи-

¹ <http://www.osce.org/ru/odihr/76092>

² <http://www.eu-belarus.net/ru/grant/ec/> Поддержка со стороны Евросоюза

³ http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/more_info/eu_belarusian_cooperation_programme_ru.pdf “Программы помощи Европейского Союза и сотрудничество Беларуси с ЕС”

ру, Армении, Азербайджану, Беларуси, Египту, Грузии, Израилю, Иордании, Тунису и Украине. Однако Беларусь, географически подходящая под данное определение, не имеет права использовать все преимущества этой политики, так как не является полноправным партнёром ЕС из-за недемократичности, как считают в Союзе, своего политического режима, несоблюдения прав человека. Эти факторы тормозят сотрудничество между ЕС и Беларусью и по новой созданной в 2009 году инициативе – “Восточному партнёрству”. Оно подразумевает развитие интеграционных процессов, а в будущем – зону свободной торговли и безвизовый режим. Включение Беларуси в эту инициативу произошло в третий период отношений между сторонами, когда они потеплели. Именно в этот период в Минске было открыто представительство Комиссии Европейских сообществ, которое позже стало называться представительством ЕС.

На созданной для диалога между европарламентариями и депутатами из стран Восточного партнёрства площадке, в Ассамблее “Евронест” Беларусь не присутствует вовсе – её палату представителей Национальное собрание Евросоюз не признаёт всё под тем же предлогом – из-за допущенных многочисленных фальсификаций в ходе выборов, а предложенный ЕС компромиссный вариант – 5 депутатов парламента + 5 представителей оппозиции, власти Беларуси отвергли¹.

Необходимо отметить, что по программе “Восточное партнерство” Беларусь значительно отстаёт от других стран СНГ. Не ратифицированное ею до сих пор соглашение о партнёрстве и сотрудничестве с ЕС было подписано Украиной и Молдовой уже в 1998 году, с республиками Закавказья – в 1999 году. Переговоры о создании зоны свободной торговли, предусматривающие отмену торговых ограничений, гармонизацию законодательства, с Украиной продолжаются уже несколько лет, с Молдовой, Грузией и Арменией – полгода, с Беларусью они даже не начинались. Подобным образом дела обстоят с визовой либерализацией, энергетическим и транспортным сотрудничеством сторон.

Слабое участие Беларуси в “Восточном партнёрстве” побудило ЕС создать программу, специально ориентированную на неё – “Европейский диалог о модернизации”. Ввиду блокирования официальным Минском ряда неприемлемых для него инициатив Евросоюзом было принято странное решение – включить в программу лишь представителей белорусской оппозиции, которые наряду с приглашёнными экспертами будут формировать координационный совет для подготовки пакета системных реформ, обсуждения действующей повестки дня и расширения контактов между европейцами и белорусами.

С 2007 года международная техническая помощь стала предоставляться через европейский инструмент добрососедства и партнёрства в рамках Европейской политики добрососедства, который пришёл на смену программе ТАСИС и другим тематическим проектам. В рамках инструмента добрососедства и партнёрства Беларусь участвует в нескольких программах, в частности в национальной, которая подразумевает социально-экономическое и демократическое

¹ <http://ru.democraticbelarus.eu/news/%C2%ABvostochnoe-partnerstvo%C2%BB-tri-goda-spustya-belarus-v-outsaidera> “Восточное партнерство” три года спустя: Беларусь в аутсайдерах

развитие. Её бюджет на 2007–2011 годы составляет более 46 млн евро. По этой программе оказывается помощь незащищённым слоям населения, поддержка малых и средних предприятий, некоммерческих организаций, осуществляются обмены студентами и преподавателями. Беларусь также принимает участие в региональной программе (в её восточном направлении вместе с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, РФ и Украиной), инициативе трансграничного сотрудничества – в программах “Регион Балтийского моря” с бюджетом 236,6 млн евро, “Латвия–Литва–Беларусь” с бюджетом 41,737 млн евро, “Польша–Беларусь–Украина” с бюджетом 202,9 млн евро. Их цели – развитие трансграничных территорий, институциональное сотрудничество. Осуществляется взаимодействие в рамках межрегиональных программ, таких как TEMPUS, касающейся мобильности для обучения в университетах, INOGATE – нацеленной на сотрудничество в области энергетики и тематических проектов (инвестирование в человеческий капитал, продовольственная безопасность, миграция и предоставление убежища).

Экономические отношения

Соседство Беларуси с ЕС естественным образом предопределило наличие торговых отношений. Однако по понятным причинам их нельзя назвать интенсивными. Поскольку соглашение о партнёрстве и сотрудничестве от 1995 года до сих пор не ратифицировано, двухсторонние торговые отношения между ЕС и Беларусью регулируются Соглашением о торговле и сотрудничестве между ЕЭС и СССР¹. Тем не менее на сегодняшний день ЕС – второй по объёму после РФ торговый партнёр Беларуси.

За десять лет – с 2001 по 2011 год – товарооборот Беларуси со странами Евросоюза увеличился десятикратно, составив в 2011 году 24,4 млрд долларов², или 28,4% от общего внешнеторгового оборота (размер которого 86,04 млрд). В 2011 году экспорт в ЕС, по данным Европейской комиссии, был 39% (15,73 млрд долл.), импорт 21% (8,7 млрд долл.). Структура экспорта и импорта является характерной для страны с недостаточно развитой экономикой – вывозится в основном сырьё, ввозится высокотехнологичная продукция и готовое оборудование. Больше половины в структуре экспорта в Европу занимают нефть и нефтепродукты, причём купленные дёшево у богатого соседа – России, что, по мнению многих экспертов, в том числе из Всемирного банка³, долгое время способствовало экономическому росту в стране. Любопытно, что среднегодовой размер этой условной субсидии превышал 13% ВВП страны. Пятую часть экспорта составляют товары химической промышленности, около десяти процентов в последние годы занимали химические продукты, чуть меньше – сель-

¹ <http://ru.democraticbelarus.eu/news/%C2%ABVostochnoe-partnerstvo%C2%BB-tri-goda-spustya-belarus-v-autsaiderakh>. “Восточное партнёрство” три года спустя: Беларусь в аутсайдерах.

² <http://mfa.gov.by/bilateral/europe/>

³ <http://www.gogo.by/news/234/>

скохозяйственные. Больше половины импорта из ЕС – это машины и транспортное оборудование, седьмая часть – продукты химической промышленности, восьмая – промышленные товары. Основными покупателями белорусской продукции в ЕС являются Нидерланды (15,3% всего объёма экспорта), Латвия (7,8%), Германия (4,5%), Польша (2,8%), Литва (2,1%). Главными поставщиками продукции в 2011 году стали Германия (5,6% всего импорта), Польша (2,8%), Италия (2,1%), Франция (0,9%).

Благодаря географической близости европейские страны вкладывали определённые финансовые средства в экономику Беларуси. В предкризисный 2008 год инвестиции в её экономику насчитывали 2,79 млрд долларов¹ (43% всех инвестиций за год). В 2009 году из-за кризиса их объём упал до 2,62 млрд (28% всех инвестиций). Основными европейскими инвесторами в этом году являлись Австрия (932 млн долл.), Кипр (536 млн), Великобритания (468 млн) Нидерланды (439 млн), Германия (60 млн), Латвия (59 млн).

Вообще, необходимо отметить, что Беларусь как торговый партнёр в этот исторический отрезок времени не представляет большого интереса для европейского бизнеса. В стране, в силу её историко-географических предпосылок отсутствуют крупные запасы полезных ископаемых, следовательно невозможно сделать из неё автаркическую сырьевую державу. Богатый восточный сосед позволял Беларуси какое-то время выступать в роли посредника, торгующего с хорошей маржой, но объективно это означает достаточно высокую зависимость от России. Поэтому императивом остаётся необходимость привлечения кредитов и финансовой помощи, налаживания отношений с европейскими странами. Нельзя откладывать и проведение важнейших реформ внутри страны, направленных на улучшение функционирования экономики, на демократизацию и либерализацию. Совершенствование политической системы страны и экономические преобразования позволят Беларуси найти своё заслуженное место на европейском континенте, чтобы соседство с другими странами приобрело устойчиво добрый характер, правда, если при этом Евросоюз также будет делать позитивные шаги навстречу, отказавшись от предвзятости во всех сферах.

¹ <http://www.project-bridge.eu/datoteke/Actions2012/BRIDGE-ANALYSIS%20OF%20THE%20EU-BELARUS%20RELATIONS.pdf> Analysis of EU-Belarus Relations.