

ШТО ЁСХОДНЯЕ ПАРТНЁРСТВА ПАВІННА ДАЦЬ БЕЛАРУСІ

Прынцыпы фармавання палітыкі, прапанаванья

Беларускім інстытутам стратэгічных даследаванняў

i

«Офісам за дэмакратычную Беларусь»

23 красавіка 2009 г.

РЭЗЮМЭ

Ініцыятыва «Усходняе партнёрства» адлюстроўвае гатоўнасць Еўрапейскага Саюзу да ўдзелу ў доўгатэрміновым палітычным і эканамічным развіцці і мадэрнізацыі постсавецкіх дзяржаў. Аднак калі дзяржавам-партнёрам не прапаноўваецца яснай перспектывы далучэння да Еўрасаюзу, праграма Усходняга партнёрства не будзе мець значнага поспеху. Пры гэтым Усходняе партнёрства можа прывесці да станоўчых вынікаў, калі засяродзіцца, на рэалістычных мэтах і прапануе дзяржавам-партнёрам стымулы да еўрапеізацыі знутры праз амбітныя праекты эканамічнай мадэрнізацыі, спрыянне адкрытасці межаў для руху людзей, для гандлю, інвестыцый, асабістых кантактаў, адукацыі і г. д. Што да такіх «праблемных» дзяржаў, як Беларусь, то праграма Усходняга партнёрства мусіць разглядацца як прылада рэструктурызацыі і змены ментальнасці, а не змены рэжыму. Таму Еўрасаюзу варта пазбягаць недарэчнага вылучэння палітычных умоў і прасоўваць такія праекты, якія забяспечваюць рэформы, трансфармаванне грамадства, геапалітычнае і цывілізацыйнае прыцягненне Беларусі да Еўропы. Разам з тым палітыка Усходняга партнёрства павінна спрыяць актыўнаму ўдзелу грамадзянскай супольнасці ва ўсіх праграмах і на ўсіх этапах.

БЕЛАРУСКАЯ ДЫЛЕМА «УСХОДНЯГА ПАРТНЁРСТВА»

Ініцыятыва Еўрасаюзу «Усходняе партнёрства», першапачаткова прапанаваная ў 2008 г. Польшчай і Швецыяй, прызнаецца за галоўны інструмент Еўразвязу, каб пашыраць

свой палітычны і эканамічны ўплыў на абсягу былога Савецкага Саюзу. Больш шчыльнае ўзаемадзеянне дае магчымасці забяспечыць стабільнасць у рэгіёне, пашырыць зону бяспекі і дабрабыту, а таксама гарантаваць эканамічную і энергетычную бяспеку як Еўрасаюзу, гэтак і дзяржаў-партнёраў.

Удзел Беларусі ў праграме «Усходняга партнёрства» мае істотнае значэнне ў святле доўгатэрміновых эканамічных і геастратэгічных мэтай гэтай ініцыятывы. Аднак запрашэнне Беларусі да ўдзелу ў праграме стварыла пэўную маральную праблему для Еўрасаюзу, бо азначала, што ён пашырае сваю прапанову партнёрства і на кіраўніка дзяржавы, які не толькі трымае безумоўнае лідэрства па парушэннях правоў чалавека, але і дасюль паслядоўна, упарта адмаўляў усе прапановы дыялогу. Беларускія ўлады выявілі зацікаўленасць ва ўдзеле ў праграме Усходняга партнёрства, разглядаючы гэта як знак геапалітычнай лаяльнасці да Еўрасаюзу. Яны разлічваюць, што ў адказ Еўрасаюз устрымаецца ад спроб дэмакратызаваць краіну.

Калі Еўрасаюз вырашыць вылучаць жорсткія палітычныя ўмовы, прапановы пры гэтым недастатковыя стымулы да іх выканання, партнёрства паміж Беларуссю і Еўрасаюзам ніколі не адбудзецца. Вынікам станеца ізаляцыя ад уплыву Захаду, што зменшыць выдаткі, звязаныя з захаваннем наяўнага рэжыму і ўзмоцніць палітычную і ваенную залежнасць Беларусі ад Расіі. Разам з тым, Еўрасаюз не можа надалей больш шчыльна ўзаемадзейнічаць з Беларуссю, не вылучаючы ўвогуле ніякіх ўмоў. Гэта азначала б адыход ад фундаментальных прынцыпаў, якімі кіруецца Еўрасаюз у сваёй замежнай палітыцы і аказанні дапамогі замежным краінам.

Праграма еўрапейскага партнёрства, як і ранейшая палітыка еўрапейскага добрасуседства, не прапануе дзяржавам-партнёрам яснай перспектывы далучэння да адзінай Еўропы. Без выразнага сігналу пра магчымасць у будучыні ўступіць у Еўрасаюз наўрад ці дасяжныя мэты Бруселя па забеспячэнні міру, стабільнасці і дабрабыту ў рэгіёне. Адпаведна, ініцыятыва еўрапейскага партнёрства мусіць засяродзіцца на рэалістычных задачах: эканамічнай лібералізацыі і мадэрнізацыі, энергетычнай бяспецы, адміністрацыйнай рэформе, павелічэнні свабоды руху тавараў, людзей, інфармацыі і капіталу праз усходнюю мяжу Еўрасаюзу. Дасягненне гэтых мэтай ускосна паслужыць у доўгатэрміновай перспектыве справе палітычнай лібералізацыі ў такіх «праблемных» краінах, як Беларусь. **Таму нельга перакрэсліць супрацоўніцтва і выкананне праектаў у рамках палітыкі Усходняга партнёрства недарэчным вылучэннем палітычных перадумоў.**

На сённяшнім этапе Еўрасаюз мусіць быць гатовым даць дзяржавам-партнёрам адчуць зацікаўленасць у еўрапейскім партнёрстве, прасоўваючы і ўхваляючы больш амбітныя ініцыятывы эканамічнай мадэрнізацыі і развіцця, чым тыя, што абмяркоўваюцца зараз. Выразна сцвердзіўшы прыхільнасць да адкрытых межаў для руху людзей, гандлю, інвестыцый, асабістых кантактаў, адукацыі, ініцыятыва Усходняга партнёрства мела б большыя шанцы на поспех. Таму істотна, каб усе краіны-партнёры, у т. л. і самыя «праблемныя», як, напрыклад, Беларусь, былі задзейнічаныя ў гэтым працэсе. Гэта забяспечыла б іх геапалітычнае прыцягненне да Еўропы і падвысіла б кошт выхаду з Усходняга партнёрства, калі Еўразвяз якасна зменіць умовы далейшага ўдзелу ў праграме.

Разгортванне самых перадавых праектаў і адпаведнае ўжыванне прынцыпу абумоўленасці ў імкненні Еўрасаюзу да сваіх мэтай адлюстроўвала б адзін з самых моцных бакоў праграмы – гнуткасць у падыходзе да кожнага асобнага ўдзельніка. Разам з тым, двухбаковыя стасункі мусяць дапаўняцца больш моцнымі сувязямі на шматбаковым узроўні, на якім будуць засяроджвацца шмат якія рэгіянальныя праграмы. Такім чынам, забеспячэнне сапраўднага духу партнёрства, супрацоўніцтва і ўзаемнай адкрытасці ўсіх ўдзельнікаў Усходняга партнёрства сталася б важным інструментам прасоўвання большай адкрытасці і глыбейшых рэформаў ва ўсіх краінах-партнёрах, а найперш у Беларусі.

УСХОДНЯЕ ПАРТНЁРСТВА І БЕЛАРУСЬ: шлях наперад

У наяўным кантэксце праграма Усходняга партнёрства павінна акрэсліць наступныя мэты датычна Беларусі: прасоўванне рэформ, змяненне ментальнасці грамадства, уцягненне Беларусі ў еўрапейскую арбіту. Палітычная стратэгія адносна ўдзелу Беларусі ў праграме мусіць ставіць наступныя мэты:

- Адаптацыя еўрапейскіх нормаў беларускай прававой сістэмай;
- Больш шчыльную інтэграцыю Беларусі ў еўрапейскую эканоміку;
- Скасаванне бар'ераў у кантактах між людзьмі і спрыянне распаўсюду еўрапейскіх практык і каштоўнасцей праз паступовы пераход да бязвізавага рэжыму;
- Стварэнне сталай платформы для дыялогу паміж прагматыкамі, арыентаванымі на рэформы, у дзяржаўных інстытутах і грамадзянскай супольнасцю.

Асаблівую значнасць мае зняцце абмежаванняў на свабодны рух людзей. У гэтым кантэксце **наданне пагаднення аб спрашчэнні візавых працэдур** тэхнічнага, а не палітычнага, характару і фіксаванне прагрэсу ў руху да бязвізавага рэжыму павінны быць адным з галоўных прыярытэтаў праграмы Усходняга партнёрства, бо спрашчэнне паездак праз мяжу – гэта прылада, каб забяспечыць станоўчыя змены ў краіне і ў ментальнасці людзей, а не ўзнагарода за іх.

Гэтых мэтаў можна дасягнуць праз рэалізацыю наступных крокаў:

1. Успрымаць беларускія ўлады такімі, як яны ёсць.

Падчас пачатковых дыскусій наконт канфігурацыі Усходняга партнёрства шмат хто ўздымаў пытанне, ці можа Беларусь вырасці ў паўнапраўнага ўдзельніка праграмы. Выказваліся меркаванні, што яна можа ўдзельнічаць толькі часткова, а атрыманне поўных выгод супрацоўніцтва павінна залежаць ад прагрэсу ў палітычнай сферы. Аднак беларускія ўлады заявілі, што пагодзяцца толькі на паўнапраўнае партнёрства – і ні на што іншае. Еўрасаюз мусіць прымаць заявы Мінска ўсур'ёз і настойваць, што Беларусь павінна быць гатовая выконваць правілы добрых паводзін у дачыненні да **супольнасці еўрапейскіх партнёраў**.

Варта падумаць пра інстытуцыяналізацыю падобных правіл добрых паводзін на шматбаковым узроўні і абавязаць партнёраў з абодвух бакоў паважаць агульныя правілы, якія надалі б сапраўдную эфектыўнасць усёй канфігурацыі Усходняга партнёрства. Напрыклад, у лік гэтых правіл маглі б ўваходзіць:

- Павага тэрытарыяльнай цэласнасці і суверэнітэту ўсіх краін-партнёраў;
- Павага асноўных правоў і свабод чалавека, у т. л. адмена смяротнага пакарання;
- Забеспячэнне свабоднага, бесперашкоднага абмену інфармацыяй у дзяржавах-партнёрах;
- Забеспячэнне свабоднага руху людзей;
- Павага да дзейнасці грамадзянскай супольнасці, у т. л. ліквідацыя штучных бар'ераў для супрацоўніцтва грамадскіх арганізацый, аказання гуманітарнай дапамогі, адукацыйнага абмену і г. д.

Трэба, каб беларускія ўлады таксама дакладна ўяўлялі выгоды шчыльнага партнёрства з Еўрасаюзам. Гэта датычыць, сярод іншага, і выгод, звязаных з

інструментам спрыяння інвестыцыям у межах Еўрапейскай палітыкі добраасудства.

2. Прасоўваць прарыўныя праекты на двухбаковым узроўні.

На двухбаковым узроўні адным з ключавых крокаў павінна быць прасоўванне прарыўных праектаў, скіраваных на эканамічную лібералізацыю, перадумовай ажыццяўлення якіх з'яўляюцца эканамічныя рэформы. Неабходна прапаноўваць і разгортваць праекты ў тых сферах, дзе альтэрнатыўныя эканамічныя і геапалітычныя спонсары могуць несці ў доўгатэрміновай перспектыве пагрозу інтарэсам беларускай эліты, жыццяздольнасці беларускай эканомікі і незалежнасці дзяржавы або дзе іх здольнасць спрыяць развіццю Беларусі досыць абмежаваная. Гэтак, "мегапраекты" могуць распрацоўвацца ў наступных галінах:

- Рэструктураванне энергаздабываючага сектару дзеля росту эфектыўнасці вытворчасці энергіі і змяншэння залежнасці ад паставак расійскіх энергарэсурсаў (Варта адзначыць, што беларускія ўлады асабліва зацікаўленыя ў праектах у энергетычнай галіне);
- Стварэнне і ажыццяўленне праграм развіцця малых гарадоў (вырашэнне праблем буйных прадпрыемстваў у малых гарадах);
- Развіццё праграмы «флагманскай» прыватызацыі і мадэрнізацыі найбольш важных прамысловых прадпрыемстваў;
- Інвестыцыі ў праекты, у якіх Беларусь магла б удзельнічаць на шматбаковай аснове, такіх як злучэнне паўночнай і паўднёвай галін нафтаправода «Дружба» (Балтыйска-чарнаморскі калектар) або злучэнне нафтаправода «Адэса – Броды» з Мазырскім нафтаперапрацоўчым заводам;
- Стварэнне зоны свабоднага гандлю з Еўрасаюзам і спрыянне прыняццю Беларусі ў Сусветную гандлёвую арганізацыю;
- Распрацоўка праграмы навуковага супрацоўніцтва, якая забяспечыла б пастаўкі беларускіх высокатэхналагічных прадуктаў у Еўрасаюз і спрыяла б развіццю сувязей паміж еўрапейскімі кампаніямі і беларускімі навуковымі ўстановамі.

Еўрасаюз павінен удзельнічаць у прэзентацыі гэтых праектаў беларускаму грамадству праз арганізацыю розных мерапрыемстваў і дэбатаў, прыцягненне экспертаў і асоб, якія фармуюць палітыку, правядзенне медыйных кампаній, атрыманне экспертных ацэнак і меркаванняў.

3. Пашыраць ролю грамадзянскай супольнасці ў праграме Усходняга партнёрства.

Пры тым што ў структуру праграмы Усходняга партнёрства закладзены Форум для грамадзянскай супольнасці, вельмі важна, каб яе роля не абмяжоўвалася ўсяго адной платформай. Фактычна **на ўсіх этапах усіх праграм неабходна заахвочваць і падтрымліваць дух і практыку партнёрства і супрацоўніцтва паміж дзяржавай і грамадзянскай супольнасцю**. У ідэале грамадскія арганізацыі павінны мець права голасу ва ўхваленні ўсёй асноўнай дзейнасці ў рамках Усходняга партнёрства і быць прыладай кантролю і забеспячэння празрыстасці.

Вельмі істотна, каб праграмы Усходняга партнёрства не арыентаваліся цалкам на ўлады і не ажыццяўляліся праз цэнтралізаваныя крыніцы. Паўнапраўнымі ўдзельнікамі Усходняга партнёрства мусяць быць і незалежныя недзяржаўныя арганізацыі. Гэтага можна дасягнуць праз наступныя крокі:

- Заахвочваць недзяржаўныя арганізацыі да правядзення маніторынгу палітычнай сітуацыі і становішча з правамі чалавека, да ацэнкі ініцыятыў у рамках праграмы Усходняга партнёрства, напрыклад, іх уплыву на стан навакольнага асяроддзя ці

- сітуацыю з правамі чалавека; а таксама стварэнне платформы для кансультацый і дыялогу паміж уладамі і прадстаўнікамі грамадзянскай супольнасці.
- Сачыць за тым, каб мерапрыемствы, якія ладзяцца грамадзянскай супольнасцю, былі неад'емнай часткай палітыкі Усходняга партнёрства і каб іх значная частка праводзілася ў «праблемных» краінах, як, да прыкладу, Беларусь.
 - Укладаць сродкі ў павелічэнне патэнцыялу грамадзянскай супольнасці, каб яна такім чынам магла актыўна ўдзельнічаць у праграмах Усходняга партнёрства.
4. *Падтрымліваць і заахвочваць палітычны дыялог унутры Беларусі.*
- Ініцыяваць дыскусіі аб доўгатэрміновай палітычнай будучыні краіны, у т. л. і аб перспектыве інтэграцыі ў ЕС.
 - Падтрымліваць і заахвочваць усе магчымыя формы дыялогу паміж еўрапейскімі элітамі і беларускімі ўладамі, паміж беларускімі афіцыйнымі асобамі і грамадзянскай супольнасцю.
 - Папулярызаваць перспектыву магчымых сфармаваных у ходзе перамоў сцэнароў палітычных і эканамічных трансфармацый у краіне пад эгідай і пры палітычным пасярэдніцтве Еўрасаюзу ў кантэксце еўрапейскай інтэграцыі.
 - Прапанаваць доўгатэрміновую альтэрнатыву, для абодвух бакоў больш прывабную за рэвалюцыйныя сцэнарыі ці ўмяшальніцтва Расіі.
5. *Напоўніцу выкарыстоўваць шматбаковы ўзровень супрацоўніцтва, каб забяспечыць удзел Беларусі ў рэгіянальных ініцыятывах і праектах.*
- Заахвочваць Беларусь да ўдзелу ў «флагманскіх» праектах Еўрасаюзу, як інструменце ўключэння ў агульнаеўрапейскую прастору, прасоўвання рэформ, падвышэння адміністрацыйнага патэнцыялу, а таксама змены эканамічнай і геапалітычнай арыентацыі краіны. (У прыватнасці, Еўрасаюз мог бы даследаваць магчымасці ўзаемадзеяння з Беларуссю і суседнімі краінамі па праектах, звязаных з энергетычнай бяспекай, транзітнай інфраструктурай і транспартаваннем. Падобныя праекты могуць уключаць злучэнне паўночнай і паўднёвай галін нафтаправода «Дружба», пракладанне галіны нафтаправода «Адэса – Броды» да Мазырскага нафтаперапрацоўчага завода, пабудову энергетычнага моста Украіна – Беларусь – Літва, пабудову на тэрыторыі Беларусі транспартнай і лагістычнай інфраструктуры для выкарыстання еўрапейскімі кампаніямі і г. д.)
 - Неабходна вылучыць у якасці ўмовы ўдзелу ў падобных праектах эканамічныя і адміністрацыйныя рэформы, скіраваныя на забеспячэнне спрыяльнага дзелавога клімату і абарону інвестыцый; стварэнне прававой дзяржавы, набліжэнне прававой практыкі і вядзення бізнесу да еўрапейскіх норм; забеспячэнне належнага кіравання сумеснай інфраструктурай.

Варта адзначыць, што ажыццяўленню праграм павінна паспрыяць прызначэнне каардынатора ў Бруселі, які б займаўся выключна пытаннямі Усходняга партнёрства.