

Измерение гражданского общества Восточного партнерства как платформа европейского сотрудничества с Беларусью

Ирис Кемпе¹, Тбилиси, ноябрь 2011

Резюме

В конце ноября 2011 года в Познани состоялся третий Форум гражданского общества Восточного партнерства (ФГО ВП). С основанием этого Форума в 2009 году субъекты гражданского общества впервые стали напрямую участвовать в европейской политике, и для Беларуси, таким образом, появилась новая возможность сотрудничества с Европейским Союзом (ЕС). В рамках Форума, этой стране придается особое значение, потому что на этом уровне она играет ведущую роль среди шести стран, участвующих в Восточном партнерстве.

Введение

С Пражского саммита Восточного партнерства в мае 2009 года Европейский Союз основал новый формат Европейской политики соседства. Восточное партнерство направлено исключительно на европейских соседей на Востоке от ЕС, которые, в зависимости от возможных шагов вперед или назад, как минимум, имеют перспективу вступления в ЕС. Новым в Восточном партнерстве является измерение гражданского общества. С помощью ФГО ВП Европейский Союз на Пражском саммите впервые создал формат участия субъектов гражданского общества в европейской политике. Беларусь хоть и является частью Восточного партнерства, но по причине авторитарного характера режима Александра Лукашенко это сотрудничество ограничивается лишь уровнем гражданского общества. Представители правительства хоть и приглашены к участию во встречах на высшем уровне, но приглашение на участие в Варшавском саммите Восточного партнерства в сентябре 2011 года было принято лишь на уровне местного посла. В настоящее время Европейский Союз не ведет с Беларусью переговоры по Соглашению об ассоциированном членстве, как с остальными государствами-участниками Восточного партнерства. Несмотря на то - или, точнее сказать, потому что - отношения между Беларусью и Европейским Союзом вне уровня гражданского общества ограничены, Беларусь играет на этом уровне лидирующую роль среди всех шести стран-участниц Восточного партнерства. Второй раз

¹ *Ирис Кемпе* до ноября 2011 года - директор Фонда им. Генриха Бёлля на Южном Кавказе. В 2010 и 2011 годах являлась членом Руководящего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства

подряд спикером Форума становится беларус, роль беларусской Национальной платформы становится лидирующей, и Европейский Союз, в особенности Еврокомиссар Штефан Фюле, отвечающий за расширение ЕС и политику соседства, проявляет большой интерес к сотрудничеству с беларусским гражданским обществом. С другой стороны, внутривластная ситуация в Беларуси трагически ухудшилась после президентских выборов в декабре 2010 года. За политическим давлением последовал экономический кризис. Из-за обострения ситуации в Беларуси и концентрации европейского сотрудничества на гражданском обществе возникло множество последствий и вопросов. В первую очередь, это обсуждение значения и возможностей действия гражданского общества в Восточном партнерстве. Следующий вопрос касается значения и особенностей Восточного партнерства для Беларуси. В итоге, на этом фоне также следует определить возможности Беларуси, ориентированной с помощью Восточного партнерства на Европу и демократию, и, тем самым, оценить собственно пользу этого формата.

Измерение гражданского общества Восточного партнерства

Восточное партнерство берет истоки в польско-шведской инициативе, которая была принята Европейской комиссией 3 декабря 2008 года и утверждена на Саммите ЕС в Праге 7 мая 2009 года. Концепция ориентируется на сотрудничество ЕС с восточными странами-соседями: Украиной, Молдовой, Грузией, Азербайджаном, Арменией, а также ориентирующейся на демократические стандарты Беларусь. С государствами-участниками предусмотрены соответствующие двухсторонние соглашения об ассоциированном членстве, которые могут предоставлять возможность заключения соглашений о свободной торговле, облегчения визовых процедур, а также возможности институционального сотрудничества. Деятельность в Восточном партнерстве ориентирована на четыре платформы: 1) демократия, права человека, надлежащее управление и стабильность; 2) экономическая интеграция и конвергенция с политиками ЕС; 3) окружающая среда, изменения климата и энергетическая безопасность; 4) контакты между людьми. Встречи глав государств и правительств Восточного партнерства проходят каждые два года. После учредительного Пражского саммита 2009 года вторая встреча состоялась 29-30 сентября 2011 года в Варшаве. Министры иностранных дел ЕС и государств-участников Восточного партнерства встречаются один раз в год. На Варшавский саммит беларусский министр иностранных дел хоть и был приглашен, но незадолго до встречи отказался от участия и страну представлял посол.

Уже на Пражском саммите участники договорились разработать процедуры создания ФГО ВП, и в ноябре 2009 года в Брюсселе прошла первая встреча в данном формате. К его подготовке Европейская комиссия созвала Организационный комитет, чьей задачей было отобрать участников Форума, определить повестку дня и содержание Форума, и в целом взять на себя ответственность за его проведение. В результате, к участию в Форуме было отобрано около 250 организаций гражданского общества из всех шести стран-участниц Восточного партнерства, включая Беларусь.

С точки зрения содержания работы на Форуме удалось договориться об общих стратегических заявлениях. Для создания институциональной рамки был избран Руководящий комитет, состоящий из 17 человек: по одному представителю от каждой страны Восточного партнерства, три представителя из стран ЕС, а также по два представителя каждой тематической платформы. Спикером ФГО ВП пленум избрал представителя Беларуси Сергея Мацкевича. Он является председателем Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси. Этой зонтичной организации много раз отказывали в регистрации, по причине чего она в 2011 году была зарегистрирована в Литве. В ходе брюссельской встречи снова проявились угрожающие сигналы со стороны белорусских чиновников, которые выгнали из университета одну из белорусских участниц Форума после ее возвращения домой.

С избранием Руководящего комитета Форум создал предварительную институциональную рамку для дальнейшего развития данного формата. Он решил организовать Форум 2010 года с Министерством иностранных дел в Берлине, а Форум 2011 года - в Познани, чтобы тем самым напомнить государствам-членам ЕС об их ответственности. Отбор участников, а также разработка повестки дня отныне относятся к компетенции Руководящего комитета, который тем самым находится на пути к организации самоуправления.

Задачи на европейском уровне, а также в государствах Восточного партнерства с самого начала были обусловлены исходящим из региона большим желанием действовать. Различные частные интересы частично пересекались с конфликтными линиями между участвующими государствами и совсем разными исходными условиями и ожиданиями. В соответствии с общей концепцией оформления восточной политики Европейского Союза ожидания Европейской комиссии поначалу были направлены на то, чтобы предоставить европейским соседним государствам привлекательное предложение помимо возможности вступления в ЕС. Риторически, Европейская комиссия не отказывала в возможности вступления в ЕС, но, тем не менее, на уровне принятия решений не было дано согласие на вступление. Нарушение демократических стандартов, прежде всего в Беларуси, привело к общему критическому отношению Европейской комиссии. Отдельные страны-члены ЕС (в первую очередь, Польша), напротив, придерживались позиции принципиальной открытости ЕС по отношению к, прежде всего, восточным соседям Польши. Эта позиция снова и снова подчеркивается представителями новых стран-членов ЕС в Европейском парламенте. В то время как события "Арабской весны" с сентября 2010 года с новой силой обратили внутренний интерес ЕС в сторону Средиземноморского бассейна, Варшавский саммит Восточного партнерства придерживался восточной повестки в том, что, в особенности, польское правительство, выступало за увеличение поддержки трансформации.

В ситуации в целом открытой, но не всегда однозначной позиции европейских институтов по отношению к Восточному партнерству Руководящему комитету удалось сделать первые шаги, чтобы стать политически и бюрократически дееспособным. Самое узкое место здесь - это недостаточный бюджет для большого количества задач: таких как, например, разработка

экспертных предложений или приглашение экспертов, а также отсутствие структуры управления. В настоящее время идет обсуждение учреждения постоянного Секретариата.

Формат участия гражданского общества в Восточном партнерстве также изменился под давлением извне по причине трудных или даже ухудшающихся политических рамочных условий. Ключевую роль при этом сыграли президентские выборы в Беларуси в декабре 2010 года и продолжающееся политическое давление на оппозицию. Чтобы иметь возможность реагировать на это соответствующим образом, была инициирована смена парадигм расстановки акцентов в ФГО ВП и его институтов. От предложения привязки или интеграции соседних государств внимание переместилось на расширение каналов коммуникации Европейского Союза с автократиями. Целью этого также являлась возможность оставаться дееспособным в Беларуси в трудной ситуации.

Затем в рамках ФГО ВП в странах Восточного партнерства выделились национальные платформы, которые - как минимум, на уровне риторики - были поддержаны Европейской комиссией. Развитие национальных платформ во всех шести странах проходило абсолютно по-разному, оно зависело от соответствующих отношений между государством и гражданским обществом, гражданским обществом и донорами, а также между акторами самого гражданского общества.

Лидером в этом процессе поначалу была Национальная платформа в Армении, которая была учреждена вскоре после брюссельского ФГО ВП, но впоследствии все более и более погрязла во внутренних конфликтах, приведших, в итоге, к расколу на два лагеря. В Грузии в начале 2010 года была создана Национальная платформа, которая с самого своего основания подвергалась посягательствам со стороны либертариански настроенных акторов. В Республике Молдова основание Национальной платформы непосредственно связано с инициативой руководства Национального совета, имеющего право решающего голоса, к которому и присоединилась Национальная платформа Молдовы и, тем самым, перестала существовать в качестве независимой инициативы. Теперь это составная часть стремления правительства к быстрому сближению с Европейским Союзом. Несмотря на автократический характер азербайджанского правительства, в Баку удалось создать Национальную платформу, чья работа ориентирована на решение конкретных вопросов: таких как, например, развитие возобновляемых источников энергии или поддержка мелкого и среднего предпринимательства. Платформа неоднократно составляла петиции против напряженного внутривнутриполитического положения и агрессивного поведения правительства в отношении представителей демократического сектора, что выразалось, в частности, во время общественных протестов в марте 2011 года. Основание Национальной платформы в Украине происходило с задержкой, и процесс стартовал только лишь после ноябрьского Форума 2010 года под руководством новоизбранного национального координатора Игоря Когута. Развитие Национальной платформы проходило поначалу очень вяло, и ее значение в целом было сомнительным. Тем не менее, развитие событий в Беларуси после президентских выборов 2010 года сделало очевидным важность этого института как для европейских соседних

государств, так и для европейских институтов. По причине ключевого значения и фокуса настоящего доклада, в дальнейшем рассмотрение данной темы будет сконцентрировано на белорусской Национальной платформе.

В целом гражданскому обществу удалось заработать себе европейский мандат. Тем не менее, до сегодняшнего дня не хватает последовательной финансовой поддержки этого мандата, чтобы сохранять устойчивую способность действовать. В том числе, по причине этого дефицита, европейское участие гражданского общества страдает от своей структурной слабости в регионе, и до сих пор не везде и не всегда удавалось компенсировать недостатки демократии. Ни в одной из стран-участниц Восточного партнерства нет достаточного адекватного законодательства и финансирования для деятельности неправительственных организаций. Это делает их часто зависимыми от государственного влияния, или же государство поддерживает НПО, чтобы обеспечить свое влияние на широкие слои населения. Еще одна проблема - это участие международного донорского сообщества, чей интерес часто более направлен на общие цели сотрудничества во имя развития и меньше на ситуацию в той или иной стране. На этом фоне следует в каждом отдельном случае проверять демократическую пользу той или иной НПО для страны.

Особая роль Беларуси в Форуме гражданского общества Восточного партнерства

Ситуация в Беларуси была обусловлена сильным давлением со стороны авторитарного режима, географической близостью к Европе, а также присутствием ключевых акторов европейского диалога в Руководящем комитете и активностью таких неправительственных организаций, как консорциум "ЕвроБеларусь", Белорусский институт стратегических исследований (*BISS*), а также находящийся в Брюсселе Офис за демократическую Беларусь. С самого запуска программы "Восточное партнерство" белорусское гражданское общество играло ведущую роль в ее общем развитии. Ключевым элементом при этом является Национальная платформа, которая была основана в июле 2010 года при подготовке к Форуму в Берлине, хотя ее создание обсуждалось уже с 2009 года. Национальная платформа основывается не на формальном членстве, а опирается примерно на 150 участников, которые в своей деятельности охватывают широкий спектр гражданского общества. К ним относятся представители независимых, а также прогосударственных профсоюзов, однако не НПО, основанные властями. Встречи на национальном уровне проходят приблизительно раз в два года. Свободная форма объединения была выбрана осознанно, чтобы избежать институционального раскола. В Армении схожие проблемы привели к основанию второй Национальной платформы, что ограничивает дееспособность и вредит имиджу армянского гражданского общества. Беларусские участники ФГО ВП 2010 года избрали руководителем Национальной платформы Влада Величко, председателя Международного консорциума "ЕвроБеларусь". В ходе своей двухлетней работы в

Руководящем комитете ФГО ВП он являлся ключевой персоной для развития гражданского общества в Беларуси, а также опираясь на него во всем Восточном партнерстве.

Деятельность участников белорусской Национальной платформы осуществляется в всех четырех вышеназванных тематических группах ФГО ВП. Вместе с отказом от формального членства, Национальной платформе удалось, с одной стороны, сделать возможным широкий спектр политических позиций, а с другой стороны - избежать тенденций раскола.

Как и в случае пяти остальных национальных платформ, в Беларуси не удалось до сих пор достигнуть единства по поводу устава или учредительного документа. Этот момент отражает также недоработки Европейской комиссии в вопросах установления обязательных стандартов для национальных платформ. Одновременно с этим и благодаря этому, национальные платформы имеют большую свободу действий. И все-таки сохраняется опасность того, что в национальных платформах укореняться или даже усилятся демократические проблемы гражданского общества. Чтобы воспрепятствовать этому должна быть ускорена институционализация национальной платформы. При этом разработка долгосрочных стратегий является более важной задачей, чем принятие специальных резолюций по актуальным проблемам и выборочных решений.

Одна из наиболее значимых проблем обеспечения работы национальных платформ - это отсутствие финансовой поддержки со стороны Европейской комиссии. Хотя здесь и идет речь о важнейшей европейской задаче, национальные платформы, например, в Украине и Грузии поддерживаются американскими донорами. В Беларуси же отсутствует устойчивое финансирование.

В отношении самоорганизации национальных платформ в государствах Восточного партнерства белорусская Национальная платформа играет ведущую роль. Ей удалось допустить критическое обсуждение, не допустив раскола платформы. Одновременно с этим, данный белорусский институт рассматривается европейскими структурами в качестве демократического актора, верного европейским ценностям и идеям. Так как белорусская оппозиция расколота на множество группировок, она наталкивается на границы возможности действовать в отношении превосходящего ее по силе режима. Чтобы компенсировать это, Европейская комиссия использует национальные платформы в качестве канала коммуникации с демократическими акторами. Белорусская Национальные платформы стала резервуаром для концептуального осмысления. В качестве такового была разработана, например, "дорожная карта" для будущего развития Беларуси, которая повлияла на положения программного документа гражданского общества для Варшавского саммита Восточного партнерства. Одной из преследуемых, но до сих пор не решенных задач этой Национальной платформы является осуществление мониторинга Восточного партнерства. Вместе с концепцией "дорожных карт" это создало бы возможность следить за развитием страны, ориентированным на Копенгагенские критерии. Участники Национальной платформы хоть и критикуют отсутствующий диалог с правительством, но на данный момент не видят возможности его осуществления. Однако есть идея предложить себя в качестве партнера по переговорам с правительством за круглым столом.

Выводы

Вопреки или даже в связи с обостряющимся демократическим и экономическим кризисом, Национальной платформе ФГО ВП в Беларуси удалось утвердиться в качестве института европейского развития страны. Даже спорные дебаты не смогли привести к расколу, а, скорее, стали признаком демократической диверсификации. Единственной среди шести национальных платформ белорусской Национальной платформе удалось разработать концептуальные положения о будущем развитии страны и на их основе - о дальнейшем развитии программы ЕС "Восточное партнерство". Свободная форма объединения Национальной платформы, которая была выбрана раньше осознанно, находится сейчас на новом этапе развития, целью которого является институциональной и программное развитие. Европейская комиссия, а также многие государства-члены ЕС уже сейчас используют потенциал Национальной платформы, принимая всерьез ее участников, в особенности, ее лидера Влада Величко. Тем не менее, Европейской комиссии можно было бы посоветовать расширять этот потенциал через финансовую и административную поддержку. Для дальнейшего развития следует рассматривать итоги ФГО ВП, прошедшего с 28 по 30 ноября 2011 года в Познани, относительно стратегических результатов для ситуации в Беларуси.

Об авторе:

До ноября 2011 года Ирис Кемпе работала в качестве директора Фонда им. Генриха Бёлля на Южном Кавказе в Тбилиси (Грузия). В 2010 и 2011 годах она являлась членом руководящего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства.

Статья отражает личное мнение автора.

Ссылки:

- Страница Сообщества Восточного партнерства: <http://www.easternpartnership.org> поддерживаемая Центром Восточных Исследований (Ośrodek Studiów Wschodnich), Варшава www.osw.waw.pl/en
- Официальная страница Форума гражданского общества <http://www.eap-csf.eu/en/home/>
- Информационная платформа развития белорусско-европейского сотрудничества и партнерства <http://eurobelarus.info/content/view/68/64/>

Перевод с немецкого: Александр Королевич - на основании: *Iris Kempe. Die zivilgesellschaftliche Dimension der östlichen Partnerschaft als Plattform europäischer Kooperation mit Belarus.* Belarus-Analysen. Nr. 4. 2011.