Комментарий № 7
30 ноября 2017

Пятый саммит «Восточного партнерства»: итоги для Беларуси и региона

Денис Мельянцов

Содержание

1 Скромные итоги
2 Дискуссии вокруг декларации
3 Итоги для Беларуси
4 Статус-кво «Восточного партнерства»

Пятый саммит «Восточного партнерства», который прошел 24 ноября в Брюсселе, стал наименее амбициозным из всех и свидетельствует об утрате инициативой политических амбиций. В то же время ЕС постепенно движется в сторону прагматизации отношений со странами-партнерами, что соответствует интересам официального Минска.

Скромные итоги

Впервые за свою историю саммит «Восточного партнерства» был полностью предсказуемым и не предполагал исторических решений и жарких дебатов. Пожалуй, единственной интригой этого события было потенциальное участие белорусского президента. Однако Лукашенко предпочел Брюсселю поездку в Буда-Кошелево, чем показал свою неудовлетворенность состоянием белорусско-европейских отношений. Эти отношения хотя и улучшились за последние несколько лет, но тем не менее так и не вышли на нормальный соседский уровень.

Как и планировалось ранее, «на полях саммита» было подписано Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве ЕС с Арменией. Этот документ, однако, в отличие от ранее подписанных соглашений об ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной, не предполагает создания зоны свободной торговли с Евросоюзом, а является просто модернизированной версией Соглашения о сотрудничестве и партнерстве (рамочного договора, регламентирующего политические и торговые отношения двух сторон).

На саммите также был принят документ «20 конкретных задач на период до 2020 года», который стал олицетворением идеи сосредоточить «Восточное партнерство» на решении более приземленных и узконаправленных задач. Раз уж большие геополитические задачи не решаются. Однако при ближайшем рассмотрении «20 конкретных задач» видятся не такими уж конкретными. Они достаточно размыты, и успешность их реализации будет трудно измерить. Хотя в целом идея сосредоточить «Восточное партнерство» на более осязаемых проектах была поддержана всеми странами-участницами.

Дискуссии вокруг декларации

Несмотря на предсказуемость итогов саммита, накануне развернулась ставшая уже привычной дискуссия вокруг текста итоговой совместной декларации. В какой-то момент подписание декларации даже оказалось на грани срыва.

> Главными камнями преткновения, как и ранее, стали перспектива членства Украины в ЕС и упоминание конфликтов в регионе «Восточного партнерства».

Что касается Украины, то противодействие со стороны Брюсселя и Амстердама не позволили вставить в текст декларации слова с обещаниями дальнейшей интеграции с Киевом. Как и в 2015 году в Риге, была утверждена формулировка о том, что «участники саммита признают европейские устремления и европейский выбор соответствующих партнеров, как отмечается в Соглашениях об ассоциации». Более того, в тексте содержится отсылка к «нидерландскому» решению Совета ЕС от декабря 2016 года. Оно, напомним, позволило разблокировать ратификацию Договора об ассоциации с Украиной, но при этом включало юридически обязывающее приложение, запрещающее автоматически наделять Киев правом вступать в ЕС и блокирующее любую военную помощь Украине. Порошенко и его команда на саммите пыталась исключить упоминание этого соглашения, что вызвало только раздражение со стороны европейских политиков и дипломатов.

К слову, на саммите и в его кулуарах Украину ждало еще несколько разочарований. Во-первых, она, по всей видимости, лишилась 600 млн евро макрофинансовой помощи Евросоюза по причине недостаточных усилий в борьбе с коррупцией. Во-вторых, не получил одобрения активно лоббируемый Литвой «План Маршалла» для Украины, предполагающий массированную экономическую помощь по аналогии с американской программой послевоенной помощи Европе.

Второй проблемой стал параграф о конфликтах на территории стран «Восточного партнерства». Киев желал включить сюда упоминание о российской агрессии, но это изначально было маловероятно из-за позиции Беларуси. К тому же, невозможно упоминать о конфликте на Донбассе без упоминания армяно-азербайджанского конфликта. А это было бы чревато дипломатическим столкновением, которое чуть не сорвало подписание декларации на Рижском саммите в 2015 году.

Из-за желания ЕС избежать этих острых углов декларация была максимально выхолощена. Она содержит лишь общие, ни к чему не обязывающие фразы.

Итоги для Беларуси

Вопреки ожиданиям, саммит не принес Беларуси даже подписания Приоритетов партнерства с ЕС – технического документа, описывающего сферы реализации перспективных совместных проектов. Не говоря уже о подписании Соглашения об упрощении визового режима (о нем в декларации упоминается вскользь как о будущей задаче) или начале переговоров о рамочном договоре между Минском и Брюсселем. Аргумент о том, что Минск не стремится привязывать подписание важных документов к саммитам и прочим календарным событиям, а хочет максимально доработать текст соглашения, следует признать лишь способом несколько завуалировать трудности в переговорах. Такой подход многократно наблюдался и ранее.

> С другой стороны, ЕС по-прежнему применяет к Минску политику двойных стандартов, стремясь обусловить начало переговоров по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве политическими реформами в стране.

В свою очередь, эти ограничения в двусторонних отношениях ведут к снижению у белорусского руководства интереса к «Восточному партнерству» в целом. А ощущение своего возросшего статуса в регионе вкупе с новой геополитической реальностью позволяет Минску спокойнее относиться к требованиям Брюсселя и его правозащитной риторике. В рамках «Восточного партнерства» остается все меньше тем, которые интересны Минску. Поэтому он предпочитает делать ставку на двусторонние отношения со странами-членами ЕС и партнерскими странами региона.

Вместе с тем есть и некоторый позитив: в рамках ВП получила дальнейшее развитие белорусская идея гармонизации цифровых рынков, был подписан документ о расширении Трансъевропейской транспортной сети, который будет способствовать финансированию инфраструктурных проектов. Итоговая декларация саммита содержит больше прагматических положений, как того и хотела Беларусь изначально. Однако это далеко не тот максимум, на который рассчитывал Минск, подписывая Пражскую декларацию в 2009 году. За 8 лет Беларусь так и не стала полноправным участником «Восточного партнерства». Проектный потенциал инициативы ограничен, Брюссель продолжает использовать политическую обусловленность сотрудничества. «Восточное партнерство» для Беларуси, по большому счету, сохраняет ценность лишь как коммуникативная площадка, позволяющая лишний раз донести собственную позицию.

Статус-кво «Восточного партнерства»

Во-первых, инициатива продолжает утрачивать свои политические амбиции. Из проекта, призванного менять геополитическую конфигурацию региона, инициатива превратилась в сильно бюрократизированную структуру, в рамках которой больше не обсуждаются наиболее важные проблемы региона. Так, например, конфликты в Украине и Нагорном Карабахе не то чтобы не решаются в рамках инициативы, они даже не упоминаются в рабочих документах.

Во-вторых, в силу изменения международной обстановки в регионе и смены приоритетов, «Восточное партнерство» постепенно отходит от задачи ценностной трансформации постсоветских стран и приближения их к ЕС. Но вместе с тем ЕС не приходит и к равноправным, подлинно партнерским отношениям со странами региона. Пока не наблюдается планов реализации конкретных больших проектов, которые отвечали бы совместным интересам Брюсселя и стран-партнеров.

В-третьих, разрывы внутри региона ВП только накапливаются, что обессмысливает многостороннее измерение инициативы. Сейчас можно говорить о «Восточном партнерстве» двух или даже трех скоростей. Продолжающаяся билатерализация ВП просто ведет к растворению этой инициативы в общей рамке Европейской политики соседства.

В-четвертых, динамика двусторонних отношений Беларуси с ЕС уже давно переросла рамку «Восточного партнерства». Если в 2009 году ВП было единственной площадкой для общения с европейскими функционерами, то теперь

появились такие форматы *sui generis* как Белорусско-европейская координационная группа, которые позволяют осуществлять взаимодействие без помощи многосторонних рамок.

Денис Мельянцов
Координатор программы «Внешняя политика Беларуси» экспертной инициативы «Минский диалог»