

## Продвижение демократии в тупике

Ханс-Георг Вик

### **Провал Европы в Восточной Европе на примере Беларуси**

Приняв в 1990 году Парижскую хартию, СБСЕ заложило основы демократического сообщества ценностей в Европе. Однако процесс демократических преобразований в Восточной Европе застыл. В моде доктрины "сильного государства" и "контролируемой демократии". В Беларуси авторитарный режим Лукашенко сводит на нет все попытки реформ. Декларативной солидарности Европейского союза с подавляемым демократическим движением в стране недостаточно. Необходима активная поддержка демократической альтернативы авторитарному, несправедливому государству.

В Беларуси президент Александр Лукашенко доминирует в политической и общественной жизни благодаря своему президентскому посту, а также зависимым от него администрации и судебной системе. Оппозиционные партии и свободные СМИ преследуются и терпимы лишь как маргинальные явления. Режим игнорирует европейские критерии демократических конституций и прав человека. В 1996 году Лукашенко отменил демократическую белорусскую конституцию, а в 2004 году внес в нее дополнительные изменения, чтобы позволить себе неограниченное переизбрание.

Беларусь - единственная страна в Европе, которая не является членом Европейского совета. Европейский союз и *Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе* (ОБСЕ) ввели политические и экономические санкции в 1997 году и возобновили их после фальсификации президентских выборов в марте 2006 года.

В 1997 году в Минске была создана Консультативно-мониторинговая группа ОБСЕ, в задачи которой входила поддержка формирования демократических институтов и контроль за соблюдением критериев ОБСЕ в области демократии и прав человека. На конференции глав государств и правительств стран ОБСЕ в Стамбуле в ноябре 1999 года президент Лукашенко своей подписью признал международную приверженность процессу демократических преобразований.

Вопреки этим обязательствам, Лукашенко сопротивляется настойчивому требованию ЕС о проведении демократических реформ и соблюдении индивидуальных прав человека, особенно в политической сфере. Политическая и социальная оппозиция беззащитна перед его произволом и нуждается не только в декларативной международной солидарности и поддержке.

ЕС и отдельные европейские правительства поддерживали проекты реформ миссии ОБСЕ в Беларуси в 1997-2001 годах, но не смогли продолжить эту поддержку после того, как мандат ОБСЕ был ослаблен в 2003 году. Осталась лишь часть финансовых ресурсов, которые направлялись через программу Сообщества.

Средства, выделенные Беларуси в рамках программы ТАСИС по содействию демократизации, верховенству закона и трансформации рыночной экономики в странах-преемницах Советского Союза, будут использованы на проекты в области демократии и прав человека без участия белорусского правительства.

С точки зрения политической и социальной оппозиции в белорусском гражданском обществе, существует не столько недостаток европейской солидарности с угнетенными демократическими силами в Беларуси, сколько недостаток эффективного воплощения этой солидарности в реальную поддержку.

Эта критика вполне оправдана. В данном эссе показаны пути, следуя которым ЕС может выполнить свое политическое обязательство по содействию процессу демократических преобразований в Беларуси более эффективно и с большими перспективами, чем раньше. Предпосылкой для этого является то, что европейское сообщество государств в гораздо большей степени, чем прежде, полагается на тесное сотрудничество с гражданским обществом, а не на безуспешный диалог с лукашенковским режимом.

Требование концептуально продуманной, активной приверженности политическим целям белорусского гражданского общества обращено и к отдельным странам-членам ЕС, которые до сих пор лишь нерешительно и с ограниченной финансовой и политической активностью выполняли это требование, выдвигаемое на протяжении многих лет, хотя в официальных заявлениях о солидарности с гражданским обществом и критике лукашенковского режима недостатка нет. Ведь независимо от

В своей политической солидарности с целями оппозиции в Беларуси - как и в других странах Восточной Европы - Европейский Союз и большинство государств-членов до сих пор выступали за диалог с соответствующими правительствами, чтобы убедить их провести существенные реформы, в том числе в области прав человека и демократии.

### **Продвижение демократии в Восточной Европе: роль СБСЕ/ОБСЕ**

<sup>1</sup>После краха коммунизма документы *Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе* (СБСЕ) о человеческом измерении и правах человека, подписанные в Копенгагене в июне 1990 года и в Париже в ноябре 1990 года, послужили целью демократизации государств Восточной и Центрально-Восточной Европы.<sup>2</sup>

В Парижской хартии правительства восточноевропейских государств взяли на себя обязательства по установлению демократического порядка и проведению соответствующих реформ. Хартия регулирует ключевые вопросы социального и политического устройства, а также гарантирует положение личности в гражданском обществе. Дополнительный документ содержит такие детали, как создание *Бюро по свободным выборам* (с 1992 года

---

<sup>1</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года;

<[http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_de.pdf)

<sup>2</sup> Парижская хартия, 21 ноября 1990 года, <<http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/>

*Office for Democratic Institutions and Human Rights, O- DIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights).*

В Копенгагенском документе о человеческом измерении СБСЕ от июня 1990 года, среди прочего, подчеркивается важность честных и свободных выборов.<sup>3</sup> Однако некоторые государства - преемники Советского Союза не выполняют это международное обязательство или выполняют его лишь формально. Международные наблюдатели за выборами имеют лишь ограниченные возможности надежно выявить любые нарушения в ходе избирательного процесса.

Эффективный мониторинг всего избирательного процесса возможен только при наличии сетевой системы наблюдения за выборами внутри страны. Учитывая недостаток финансовых и организационных ресурсов в постсоветских государствах, такая система может быть создана только при международной помощи.

В Беларуси после президентских выборов 2001 года, когда существовала разветвленная сеть местных независимых наблюдателей за выборами, Лукашенко использовал административные и правовые средства, чтобы систематически ограничивать их возможности для маневра, даже делая их деятельность практически невозможной.

Столь же существенным образом, как и комплекс свободных выборов, являются упомянутые выше документы Совета по сотрудничеству в Париже

---

<sup>3</sup> Копенгагенский документ о человеческом измерении

Пенхаген рассматривает такие комплексы, как "демократический порядок", "независимость правовой системы", "защита меньшинств" и "рыночная экономика".

За последнее десятилетие роль ОБСЕ в поддержке процессов демократических преобразований изменилась. Когда ОБСЕ было преобразовано в постоянную организацию - ОБСЕ с Постоянным советом, - принцип консенсуса был сохранен: меры ОБСЕ могут быть приняты только по соглашению между правительствами стран-участниц, минус один голос, а именно голос соответствующей страны. Как только в отдельных государствах, особенно в Восточной Европе, возникло политическое и официальное сопротивление демократическим преобразованиям, ОБСЕ и ее органы в значительной степени утратили способность действовать в этой деликатной сфере. Это значительно подорвало доверие к ОБСЕ и ослабило ее напористость, что таит в себе опасность того, что желаемое сообщество ценностей в Европе будет сведено к сообществу интересов.<sup>4</sup>

С 1992 года ОБСЕ, к сожалению, была вынуждена сосредоточиться в основном на урегулировании кризисов. В отличие от этого, поддержка процессов демократических преобразований в Восточной Европе отошла на второй план.

---

<sup>4</sup> Парламентская ассамблея ОБСЕ зарекомендовала себя как политический противовес Постоянному совету, который имеет лишь ограниченные возможности для действий и в котором критические резолюции о недостатках демократии в отдельных странах-членах фактически принимаются большинством голосов.

## Дефицит демократии в Восточной Европе

Политическое руководство Беларуси не одиноко в Восточной Европе в своем стремлении переориентировать процесс демократических преобразований в свою пользу и реализовать такие концепции, как "сильное государство" и "контролируемая демократия". В итоге мы имеем дело с авторитарными системами, в которых оппозиционные силы в лучшем случае терпимы, а в основном преследуются.<sup>5</sup>

Тенденция к неосоветскому, авторитарному государству в Беларуси еще более очевидна, чем в России. Избранный в 1994 году на основе демократической конституции, Александр Лукашенко очень быстро сделал все возможное, чтобы отменить разделение властей, и в ноябре 1996 года с помощью манипуляций на референдуме ввел конституцию, которая сосредоточила всю власть в руках президента. В 2004 году он провел еще один референдум, чтобы узаконить неограниченное переизбрание действующего президента. Москва следовала всем этим конституционным капризам, в то время как Запад - Европейский союз, Совет Европы, Парламентская ассамблея ОБСЕ, а также Соединенные Штаты - санкционировали новую конституцию.

---

<sup>5</sup> Более подробную информацию о политических событиях в Восточной Европе см. в статье Дмитрия Фурмана в этом номере: Ursprünge und Elemente imitierter Demokratien. О политическом развитии на постсоветском пространстве; Margarete Wiest: Ограниченный плюрализм. Посткоммунистические авторитарные системы, в: OSTEUROPA, 7/2006, с. 65-77. - Герхард Симон: Трансформация авторитарных систем. Посткоммунистические народные движения за демократию, там же, с. 79-93.

ввел санкции против режима и призвал к проведению подлинных демократических реформ в конституции и обществе.

Даже там, где произошли так называемые "цветочные революции" - в Грузии и на Украине - в основном благодаря помощи США в создании эффективных внутренних структур наблюдения за выборами, развитие дальнейших демократических реформ в государстве и обществе сегодня идет с трудом. В Грузии утверждаются поддерживаемые кланами клики, продвигающие авторитарный стиль правления, что в определенной степени объяснимо, учитывая сильное влияние России на внутренние процессы. В Украине после убедительной победы на выборах президента Виктора Ющенко в декабре 2004 года новая конституция, усиливающая права парламента в ущерб президенту, стала препятствием для демократизации в области законодательства, управления и экономики. После победы пророссийских сил на парламентских выборах 2006 года мы столкнулись с сосуществованием конфликтующих политических сил в Украине, что делает реформы в соответствии с критериями ЕС менее вероятными, а уступку российским интересам - более вероятной.

До тех пор, пока не будет оправданной надежды на членство в ЕС и НАТО, демократические и рыночные силы в Украине и других странах-преемницах Советского Союза будут оставаться в оборонительной позиции, поскольку только такая перспектива может рассматриваться как надежная альтернатива нежизнеспособной перспективе членства в ЕС и НАТО.



Путь в Европу может быть долгим, но необходим убедительный сигнал, что члены Европейского союза могут дать этому поясу стран между Балтийским и Черным морями, между Российской Федерацией и Черным морем, необходимый импульс для реформ в самой стране. Путь в Европу может быть долгим, но необходим убедительный сигнал о том, что члены Европейского союза признают этот пояс стран между Балтийским и Черным морями, между Российской Федерацией и нынешними восточными границами ЕС, как государства, которые вполне могут стать членами ЕС, если будут выполнены соответствующие условия. Знакомство с историей этих народов подчеркивает их многовековую принадлежность к западноевропейской культурной сфере. Недостатки демократических преобразований объясняются прежде всего нежеланием авторитарных правительств идти по этому пути или репрессивными мерами в отношении населения, которое в условиях отсутствия репрессий ориентировалось бы на запад, а не на восток.

Дефицит немецкого продвижения демократии в Восточной Европе

Ввиду мрачных перспектив успешных демократических преобразований почти во всех странах-преемницах Советского Союза немецкие правительственные учреждения и институты политического образования, включая политические фонды, похоже, смирились. К сожалению, приходится констатировать, что они в значительной степени отказались от попыток оказать всестороннюю, конкретную и систематическую поддержку демократическим силам в Восточной Европе.

Программы TRANSFORM правительства Германии практически прекращены и в любом случае направлены в основном, если не исключительно, на реформирование государственных институтов и правовых норм.<sup>6</sup> Пользующийся большим уважением *Германо-российский форум*, которому также было поручено сформировать "Петербургский диалог гражданских обществ", рассматривается обеими сторонами как диалоговый форум для финансируемых государством институтов и не подходит в качестве круглого стола для общественных сил с различными интересами в соответствующих государствах. Отдельные ведомства реализуют индивидуальные проекты в рамках технического сотрудничества. Пространство для маневра политических фондов и НПО в Восточной Европе ограничено их собственными целями, выделяемыми средствами и степенью одобрения их деятельности соответствующими правительствами.

Даже программы гуманитарной помощи, например, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, сталкиваются с большими трудностями в такой стране, как Беларусь. К деятельности правозащитных и других неправительственных организаций, таких как *Немецко-русский обмен*, или поддерживаемых церковью структур, таких как *Diakonisches Werk* или *Renovabis*, относятся с подозрением. *Немецко-белорусское общество* в Минске, которое руководит финансируемой Германией организацией

---

<sup>6</sup> В рамках программы TRANSFORM, которая осуществляется под руководством Федерального министерства экономического сотрудничества и развития (BMZ), правительство Германии с начала 1990-х годов поддерживает процесс рыночной экономики и демократических преобразований в Польше, Литве, Латвии, Словакии, России, Беларуси и Украине. В настоящее время завершены проекты в Эстонии, Чехии, Словении и Венгрии. Ср. <[http://www.bmz.de/de/laender/regionen/europa\\_udssr/index.html](http://www.bmz.de/de/laender/regionen/europa_udssr/index.html)>.

Минский форум", организованный *Международным центром образования и встреч* (IBV), по-прежнему может проводиться, но Министерство иностранных дел Беларуси при выдаче виз разделяет немецких участников на приемлемых и неприемлемых и больше не принимает участия в самом форуме.

Но проблема кроется и в самих НПО и фондах. После политических потрясений начала 1990-х годов немецкие политические фонды не выработали стратегической концепции для решения основных образовательных задач, связанных с продвижением сил демократических реформ в гражданских обществах Восточной Европы. Как правило, они участвуют выборочно, чтобы продемонстрировать свое присутствие, создать кадровые сети и собрать документы для собственной оценки развития событий в этих областях "общего европейского дома". Эти ограниченные цели следует признать неадекватными с учетом масштаба поставленной задачи. Стратегическая концепция должна определять перспективы этих стран на основе общих ценностей, провозглашенных в Париже в ноябре 1990 года, включать согласованные программы и даже совместные институты с другими политическими фондами и разрабатывать инструменты, с помощью которых можно систематически укреплять все еще слабые демократические и социальные силы (СМИ, политический консалтинг, развитие сетей мониторинга выборов, международные сети).

Описанное выше отсутствие стратегических обязательств, безусловно, объясняется и тем, что политические фонды не получили ни поощрения, ни финансовой поддержки от федерального правительства или немецкого Бундестага в разработке стратегической, финансово затратной концепции продвижения демократии в Восточной Европе.

Подходы к такой концепции в Беларуси на европейском уровне, безусловно, были. В течение четырех лет работы руководителем Консультативно-мониторинговой группы ОБСЕ в Минске я принимал участие в многочисленных международных конференциях фондов западных стран, на которых обсуждались их программы для Беларуси в области демократии, прав человека и образования и происходил обмен информацией о ситуации на местах. На них присутствовали правительственные наблюдатели, а иногда и представители министерств или посольств, реализующих программы сотрудничества с Беларусью. Иногда участвовали представители политических фондов.

Подходы к стратегиям существенных консультаций с политическими и общественными силами в Беларуси с целью активизации процесса демократических преобразований изнутри, разумеется, также были сделаны в связи с деятельностью Консультативно-мониторинговой группы ОБСЕ в Минске. Они нашли отражение в итоговой декларации Стамбульского саммита ОБСЕ в ноябре 1999 года, которая была также одобрена президентами Российской Федерации и Российской Федерации.

рации и подписана Беларусью.<sup>7</sup> В декларации политические оппозиционные партии прямо названы партнерами по диалогу с белорусским правительством - оппозицией, которая успешно объединилась в консультативный комитет для выработки линии переговоров. Финансовую поддержку проектам миссии ОБСЕ оказывали правительства нескольких стран, включая правительство Германии.

После того как в конце 2001 года по настоянию Лукашенко деятельность ОБСЕ прекратилась, продвижение демократии и, в частности, поддержка политической оппозиции в Беларуси не были продолжены ни правительством Германии, ни Европейским союзом, ни политическими фондами в каком-либо стратегическом измерении, а лишь в виде микропроектов, имеющих второстепенное политическое значение. Политическая структура оппозиции в Беларуси могла быть разгромлена Лукашенко без особых усилий.

Сотрудничество с оппозицией вместо диалога с режимом

ЕС, правительство Германии и большинство политических фондов сделали ставку на диалог с Лукашенко и его властным аппаратом, стремясь постепенно добиться демократических реформ и тем самым улучшить двусторонние отношения. Новая стратегия сотрудничества с политическими оппозиционными силами не была разработана. В ходе программы продвижения, которая была

---

<sup>7</sup> Декларация Стамбульского саммита, 19 ноября 1999 года, пункт 22;  
<[http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf)>.

Гражданское общество уделяло основное внимание неполитическим вопросам. К 2006 году ситуация не претерпела существенных изменений. Европейская комиссия также исключила Беларусь из списка приоритетных программ в области "демократии и прав человека" (до октября 2005 года). Тем не менее, Европейский Союз обращался к белорусскому правительству с призывом провести демократические реформы, чтобы можно было разработать двусторонние программы ЕС-Беларусь в рамках Европейской политики соседства (ЕПС). Однако эти призывы не получили положительного ответа.

Уже некоторое время назад появились первые инициативы по более активному взаимодействию политических фондов и Европейской комиссии в Беларуси, сосредоточенные на прямом продвижении белорусского гражданского общества и сотрудничестве с политической и социальной оппозицией. Однако вопрос в том, удастся ли продвинуться дальше этого неуверенного начала. Это трудно предсказать. В любом случае, США будут продолжать использовать дефицит демократии как возможность активно поддерживать осажденную оппозицию в стране.

Политическая и творческая сдержанность европейского сообщества государств может быть обусловлена внешнеполитическими причинами. Одним из важных аспектов, безусловно, является учет интересов Российской Федерации. Помимо концептуальных недоработок в фондах и офисах

Вопрос о том, не может ли продвижение демократии в Беларуси и других странах Восточной Европы породить ложные ожидания относительно будущего членства в ЕС и существенной финансовой поддержки внутренних реформ, безусловно, также играет свою роль. Некоторые также могут поставить под сомнение демократический потенциал государств - наследников Советского Союза в принципе. Независимо от международных обязательств восточноевропейских государств по проведению демократических реформ, западные институты неохотно идут на открытую разработку и реализацию мер прямой поддержки политических оппозиционных сил в случае противоположного развития событий в отдельных странах, таких как Беларусь.

Отсутствие концепций развития гражданского общества в Беларуси

Мышление в категориях государства и международных отношений имеет преимущество. Напротив, мышление и действия в категориях трансграничных социальных структур, в том числе в области демократии и прав человека, представляется недостаточно развитым. Отсутствие общих концепций в Германии и Европе на сегодняшний день легко может быть расценено демократическими, антиавторитарными силами в России и Беларуси как поклон Европейского Союза и стран-членов ЕС, не в последнюю очередь Германии, правящим автократам в Москве и Минске, как подчинение демократических ценностей политическим или экономическим государственным интересам.

Было бы желательно, например, чтобы политические фонды, занимающиеся системным продвижением демократии в Беларуси, собрались за круглым столом, чтобы тщательно изучить комплекс вопросов и согласовать совместные концепции устойчивого и эффективного продвижения демократии. Координация с правительством и парламентом была бы просто необходима. Поможет ли это прийти к концепции, достойной этого названия, концепции, которая будет основана не на сотрудничестве с правительством страны, а в основном на демократически ориентированной части гражданского общества, - вопрос, по крайней мере, в настоящее время, открытый.

Возможно, для США легче, чем для европейских соседей России и Беларуси, использовать свое политическое присутствие и финансовые ресурсы для политически и стратегически ориентированного продвижения гражданского общества в Беларуси и смириться с внешнеполитическими и экономическими неудобствами, а также с риском резкой критики со стороны Москвы и Минска за предполагаемое вмешательство во внутренние дела страны. В то время как ЕС и его страны-члены заботятся об объединении демократического каталога ценностей в "общем доме Европы" в своем политическом и финансовом участии в Восточной Европе, для США играют роль и другие стратегические цели. Именно по этой причине независимая европейская поли



В области продвижения демократии роль ассоциации заключается не в том, чтобы оставаться в сфере вербализации, а в том, чтобы оказывать формирующее воздействие.

Как бы то ни было, для политической оппозиции в Беларуси по сути словесная солидарность соседей в Европе и европейских институтов (ЕС, Совет Европы, Парламентская ассамблея ОБСЕ) является болезненным опытом. Похоже, что наши политические деятели, формирующие общественное мнение и принимающие решения, мало чувствительны к этому.

Продвижение демократии в Восточной Европе *à l'américaine* и *à l'européenne*

До сих пор продвижение демократии в Европе не было ориентировано на краткосрочные результаты, а, напротив, фокусировалось на долгосрочных эффектах. В своем эссе о роли политического образования и развития гражданского общества в продвижении демократии в Восточно-Центральной Европе Маттиас Фрайзе заявляет:

Политическое образование и его английский аналог, гражданское образование, занимают видное место среди инструментов внешнего продвижения демократии в постсоциалистических обществах Восточной и Центральной Европы. Если вначале работа иностранных организаций была сосредоточена на консультировании по вопросам внедрения демократических избирательных процедур, конституций и правовых систем, а также партийных ландшафтов, то с середины 1990-х годов в центре усилий по внешнему продвижению стало находиться гражданское общество. За этим стоят следующие факторы

В основе лежит предположение, что демократических институтов и процедур отнюдь не достаточно для преобразования бывших автократий в либерально-демократические системы. Необходимо гораздо большее: политическая культура, характеризующаяся демократическими ценностями и поведенческими моделями и придающая тем самым легитимность новой демократической системе; сильная система ассоциаций и организаций, поддерживающая демократическую консолидацию и высокий уровень гражданской активности. А этого можно достичь только с помощью политического образования.<sup>8</sup>

Содержание заявления в целом приемлемо. Однако следует подчеркнуть, что успешная работа по политическому просвещению с людьми и институтами других стран должна проводиться только через диалог, а не в соответствии с предписанным извне, квазишкольным методом обучения.

Созданный в 1980-х годах на официальные средства *Национальный фонд в поддержку демократии* и такие его подразделения, как *Международный республиканский институт* (IRI) и *Национальный демократический институт по международным делам* (NDI), создали в США институт, задачей которого является укрепление свободной прессы, независимой судебной системы и независимых политических партий в недемократических государствах с помощью адресных мер поддержки и разработка демократических концепций для гражданского общества и государственных институтов. Программы, спонсируемые этими институтами

---

<sup>8</sup> Маттиас Фрайзе: Демократическое образование. Продвижение гражданского общества в Восточно-Центральной Европе, в: OSTEUROPA, 8/2005 (=Europa bilden. Politische Bildung zwischen Ost und West), стр. 83-93, здесь стр. 83.

Создание общенациональных систем независимых наблюдателей за выборами имеет решающее значение для политической борьбы демократических сил в авторитарной стране. Американские организации также привлекают экспертов из Центральной и Юго-Восточной Европы для решения этой задачи в Восточной Европе и до сих пор довольно успешно применяли этот метод.<sup>9</sup>

Винфрид Шнайдер-Детерс критически рассматривает подход немецких политических фондов к проблеме продвижения демократии в Восточной Европе в сравнении со стратегией американских фондов:

Там, где конфликт между автократическим режимом и демократической оппозицией дошел до революционной точки в нетерпимой степени из-за вопиющего игнорирования воли избирателей, следует самокритично признать, что американская стратегия противостояния [поддержка отечественных партнерских НПО в их противостоянии режимам с ограниченной демократической легитимностью] может рассматриваться как оппортунистическая, а позиция немецких политических фондов [т.е. поддержка сотрудничества между государством и сектором НПО] как оппортунистическая. е. поддержка сотрудничества между государством и сектором НПО] с большей вероятностью будет рассматриваться как оппортунистическое. Этот вывод в равной степени относится и к событиям в Грузии осенью 2003 года, и к Украине зимой 2004 года. Стихийному протесту там помогли американские институты.

---

<sup>9</sup> Миссия ОБСЕ в Беларуси - независимо от США - создала в 1999-2001 годах интегрированную систему наблюдателей на внутренних выборах в Беларуси, но впоследствии она была ликвидирована лукашенковской администрацией (см. ниже).

подготовленные группы к победе; немецкие политические фонды, с другой стороны, не играли никакой роли.<sup>10</sup>

С этой оценкой можно полностью согласиться. В свете успешных "цветочных революций" в Украине и Грузии немецкий *Фонд Бертельсманна* совместно с американской НПО "*Открытое общество*" разработал инициативу по Беларуси с целью убедить ЕС в необходимости проведения активной политики в отношении гражданского общества в этой стране до парламентских выборов в Беларуси в 2004 году и президентских выборов в 2005 году.<sup>11</sup> Однако ни в ЕС, ни в Берлине, ни среди политических фондов эта инициатива не привела к устойчивому укреплению стратегических обязательств по прямому продвижению демократии в Восточной Европе и Беларуси. Были предприняты некоторые меры, например, продвижение радио- и телепрограмм, ориентированных на Беларусь, и организация визитов белорусских политиков и отдельных групп в ЕС. Кроме того, по неофициальной информации автора, Беларусь вернулась в список приоритетов Европейской комиссии для проектов в области демократии и прав человека. Критическая оценка авторитарного режима после фальсификации президентских выборов в марте 2006 года со стороны европейских институтов и соответствующий отклик в парламентах и правительствах стран-членов ЕС не вызывают сомнений.

---

<sup>10</sup> Винфрид Шнайдер-Детерс: Гражданская дипломатия. Politische Stiftungen in Ost- und Ostmitteleuropa, in: OSTEUROPA, 8/2005, (Politische Bildung zwischen Ost und West), pp. 107-123, здесь p. 115.

Выражается уважение мужественным демонстрациям молодежи против фальсификации результатов выборов и решительно осуждается уголовное преследование демонстрантов, наблюдателей за выборами и кандидатов в президенты. Были введены санкции в отношении ключевых фигур в правительственной системе. Но в решении вопроса о том, как эффективно помочь репрессированной оппозиции, прогресса практически нет. Время поджимает, ведь в январе 2007 года состоятся местные выборы, и оппозиция готовится принять в них участие. Некоторые страны Центральной и Восточной Европы, такие как Польша и Литва, которые сами прошли через политическую освободительную борьбу несколько лет назад, призывают европейские институты принять более эффективные меры, в то же время открыто сотрудничая с американскими НПО.

ОБСЕ взяла курс на конфронтацию с Беларусью

Консультативно-мониторинговая группа ОБСЕ имела относительно широкий мандат на деятельность в Беларуси в период с 1998 по 2001 год.<sup>12</sup> Опираясь на белорусский пассаж в вышеупомянутой Декларации президентов и глав правительств на Стамбульском саммите ОБСЕ 1999 года, Группа смогла реализовать ряд важных мер по укреплению демократии. Среди результатов ее работы можно назвать, например, следующие

---

<sup>12</sup> См. об этом Ханс-Георг Вик: Демократическое гражданское общество - альтернатива авторитарическому режиму Лукашенко в Беларуси, в: Ежегодник ОБСЕ 2002. изд. Институт исследований мира и политики безопасности при Гамбургском университете. Баден-Баден, 2002, с. 243-262. - Держ: Демократия в Беларуси". Крепкий орешек для европейских институтов, в: OSTEUROPA, 7/2002, pp. 871-884.

- создание широкой сети независимых белорусских наблюдателей за выборами
- соглашение с правительством о переговорах между правительством и оппозицией по ограниченным демократическим реформам с поддерживающей ролью миссии ОБСЕ
- создание постоянного "Консультативного комитета оппозиционных политических партий"
- постоянное содействие развитию независимых средств массовой информации
- формирование белорусской тройки, состоящей из членов Европарламента и парламентских ассамблей ОБСЕ и Совета Европы
- соглашение между Европейской комиссией, *Бюро по демократическим институтам и правам человека* (БДИПЧ) ОБСЕ и Консультативно-мониторинговой группой ОБСЕ в Беларуси о программе по развитию демократии с годовым бюджетом около миллиона евро.

Некоторые из этих мер осуществлялись совместно с правительством Беларуси. Национальные правительства (например, Федеративная Республика Германия, Нидерланды, Великобритания, Канада) предоставили финансирование для проектов.

Однако этому позитивному развитию пришел конец, когда правительства Европы и Секретариат ОБСЕ под впечатлением от Лукашенко заявили Западу в 2001 году, что посол Вик, тогдашний глава Консультативно-контрольной группы ОБСЕ в Минске, превысил свои полномочия. Только госсекретарь США опроверг белорусское заявление о нарушении мандата на встрече министров иностранных дел ОБСЕ в Бухаресте в ноябре 2001 г. После того как ОБСЕ согласилась на существенное ограничение мандата ОБСЕ в Беларуси, в январе 2003 г. был назначен новый глава будущего *офиса* ОБСЕ в Минске.

Камнем преткновения для негативного отношения президента Лукашенко к миссии ОБСЕ стало, безусловно, создание сети внутренних наблюдателей за выборами. Незадолго до президентских выборов специальный выпуск государственной газеты "*Советская Белоруссия*" публично обвинил тогдашнего посла США Майкла Козака и главу миссии ОБСЕ Вика в организации не только наблюдения за выборами, но и восстания вечером в день выборов (9 сентября 2001 года).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Советская Белоруссия, 5 сентября 2001 г.

Выход из тупика: активная европейская политика в отношении Беларуси

ЕС, правительства стран-членов и Совет Европы продолжали придерживаться стратегии достижения прогресса в демократизации белорусского государства путем дружеского диалога с Лукашенко. В то же время они чувствовали и продолжают чувствовать себя вынужденными вводить дополнительные санкции против режима, такие как замораживание банковских счетов и отказ во въездных визах членам правительства, в связи с продолжающимся и, в связи с выборами 2005 и 2006 годов, даже усилившимся курсом государственных репрессий. Сегодня офис ОБСЕ в Минске может осуществлять проекты только с разрешения правительства и представлять независимые отчеты о ситуации только Постоянному совету ОБСЕ. Европейские институты, в первую очередь Постоянный совет ОБСЕ, ЕС и Совет Европы, завели себя в политический тупик в том, что касается продвижения демократии в Беларуси. Они оказались перед дилеммой: либо продолжать диалог с Лукашенко и воздерживаться от практической реализации далеко идущих концепций демократических преобразований в Беларуси в силу других интересов, либо последовательно осуществлять концептуально согласованные прямые программы с политическими и социально-оппозиционными силами гражданского общества и рисковать дальнейшим ухудшением отношений с белорусским правительством.



В Германии ни политические фонды, ни академические институты, такие как *Немецкий институт международных отношений и безопасности (SWP)*, ни политические партии не предприняли никаких усилий для разработки стратегии систематического и активного продвижения политической и социальной оппозиции в Беларуси. Это все еще кажется табу. В Германии правительство и парламент, а также политические фонды и академические институты до сих пор с неопределенностью относятся к стратегиям, разработанным американскими организациями под эгидой *Национального фонда в поддержку демократии* на основе Закон о демократии в Беларуси, подписанный президентом Бушем 20 октября 2004 года, реализуется Конгрессом США, и на эти цели ежегодно выделяется более десяти миллионов долларов США. С августа 2006 года в Конгрессе США находится бюджетное предложение на общую сумму более 40 миллионов долларов США на продвижение демократии в Беларуси в 2007-2008 годах на основе рамочного закона, принятого в 2004 году.

В то же время Европейский союз и его страны-члены приветствуют успех эффективного внутреннего наблюдения за выборами в таких странах, как Грузия и Украина, развитие и работа которых на протяжении многих лет финансово и концептуально поддерживались американскими НПО. Европа приветствовала демократический поворот в этих странах и, несомненно, будет приветствовать его и в Беларуси,

если бы американские усилия и усилия политической оппозиции в Беларуси увенчались успехом. Однако изучение функционирования американских институтов и методов наблюдения за выборами в странах с авторитарными режимами до сих пор не осуществилось. Ни один немецкий политический фонд не разрабатывал подобный проект для Беларуси или любой другой страны Восточной Европы. Весной 2006 года Европейская комиссия впервые объявила тендер на проекты в этой области, которые могут быть реализованы НПО на территории ЕС совместно с партнерскими НПО в Беларуси без участия белорусского правительства.<sup>14</sup>

*Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека* (БДИПЧ) долгое время сопротивлялось усилиям американцев и неправительственных организаций в Беларуси и других постсоветских странах, которые хотели разработать такие программы. Только в 2002 году Бюро наконец опубликовало руководство по наблюдению за выборами внутри страны, которое могут использовать НПО в Беларуси и других постсоветских странах.<sup>15</sup>

Европейский союз должен освободиться от страха перед негативной реакцией России. Россия принимает решения о своей политике в отношении Беларуси без консультаций с ЕС или отдельными государствами-членами, и тот же принцип должен применяться к ЕС.

---

<sup>14</sup> EIDHR (Европейская инициатива за демократию и права человека) Объявляет конкурс заявок на 2006 год

<sup>15</sup> Международные стандарты и обязательства по праву на демократические выборы: практическое руководство по передовой практике демократических выборов. БДИПЧ.GAL/44/02/Rev.1. Варшава, ноябрь 2002 г., <[http://www.osce.org/documents/odihhr/2002/11/1510\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihhr/2002/11/1510_en.pdf)>.

ЕС и его государств-членов. В Европе не должно быть никаких властно-политических и идеологических оговорок ни для Москвы, ни для Европейского союза. Для того чтобы белорусы могли принять решение о форме правления в Беларуси на свободных и справедливых выборах, необходимо, чтобы гражданское общество получило давно назревшую прямую поддержку от официальных институтов и по каналам гражданского общества, чтобы политически продвинуть эти выборы. ЕС в целом и правительства стран-членов должны ответить на белорусский вызов, разработав собственную стратегию и политику действий, а не ждать с выжидательным скептицизмом успеха американских усилий.

Вызывает сожаление, что Европейский совет - правительства стран-членов ЕС - не согласовал общие руководящие принципы, общую политическую доктрину сотрудничества с гражданскими обществами в Восточной Европе в целом и в Беларуси в частности, которая соответствовала бы критериям ОБСЕ в отношении плюралистических демократий, верховенства закона и уважения индивидуальных прав человека. Нет недостатка в предложениях по комплексным программам действий. Они исходят от частных фондов, таких как *Фонд Бертельсмманна* и *Ассоциация за права человека в Беларуси*, а также от литовской и польской сторон.<sup>16</sup> Но

---  
<sup>16</sup> Эффективность превыше всего. На пути к согласованной стратегии ЕС для Беларуси. Ред. Фонд Бертельсмманна, <[www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Belarus\\_Recommendations\\_FINAL\(1\).pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Belarus_Recommendations_FINAL(1).pdf)>. - "Германия, Европейский Союз и гражданское общество в Беларуси". Ред. Ассоциация "Права человека в Беларуси", 19 апреля 2006 г., <[www.human-rights-belarus.org/](http://www.human-rights-belarus.org/)>

В европейском контексте подобные программы обсуждаются в первую очередь с тактической точки зрения. Они готовы что-то сделать, чтобы было что показать осажденной оппозиции в Беларуси и не остаться с пустыми руками по сравнению с более масштабными программами США. Это также свидетельствует о стремлении уступить давлению поляков и литовцев. Отдельные меры из этих планов действий подают сигнал, но он остается в значительной степени неэффективным, поскольку эти меры не являются частью всеобъемлющей программы, а просто отдельными кусочками головоломки, которые были собраны вместе более или менее произвольно, поскольку они являются результатом открытых тендеров.

Радио- и телепрограммы из-за рубежа, которые доходят не до всех районов страны, особенно до Минска, - это хорошее начало, но в целом они все равно неэффективны. При такой политике невозможно установить доверительные отношения между белорусской командой из ЕС и его стран-членов и командой из белорусских политических и социальных оппозиционных сил. А ведь именно это является основной предпосылкой для выработки общей политической стратегии.

Настало время создать такую европейско-белорусскую рабочую группу, задачей которой была бы разработка совместной программы. К сожалению, в настоящее время

---

englisch/aktuell/Germany\_European\_Union\_Civil\_Society\_Belarus.html>. -  
См. также Ханс-Георг Вик: "Европа в Беларуси на неверном пути", в: Internatio- nale Politik, 12/2003, pp. 65-68.

политическим партиям и национальным парламентам Европы требовать от правительств активной политики и предоставить структурам гражданского общества средства, необходимые для эффективного участия в продвижении демократии в Беларуси. Европейский союз должен подхватить идеи такой политики, исходящие из Польши и Литвы, и включить их в европейскую докторскую диссертацию на тему "Свободные и честные выборы в Беларуси". В Беларуси Европа потеряла репутацию - обещание активно работать над демократическими реформами во всех частях Европы, как это было сделано в Парижской хартии в 1990 году и в Декларации Стамбульского саммита в 1999 году. Эта репутация должна быть восстановлена.

Политическая белорусская программа для Германии и Европы

Необходимым условием для эффективного продвижения демократии в Беларуси является наличие опытного координатора как на европейском, так и на национальном уровне. Первым шагом для такого координатора в Германии могло бы стать создание координационного комитета, например, круглого стола с участием немецких политических фондов и других организаций. Хотя политические фонды имеют значительный опыт в области политического диалога в странах с переходной экономикой, они до сих пор не разработали эффективных инструментов для скоординированного и устойчивого продвижения демократических институтов и гражданского общества в авторитарных государствах, таких как Беларусь. Эти недостатки необходимо устранить.

Можно использовать опыт, накопленный в ходе масштабной гуманитарной помощи, оказанной Беларуси после чернобыльской катастрофы в 1986 году. Подход к программе "Германия - Беларусь" мог бы включать в себя деятельность НПО, немецких и белорусских инициативных групп, поддерживаемых федеральным правительством, которые способствуют развитию гражданской ответственности и улучшению качества жизни в сферах образования, здравоохранения, местного самоуправления и рыночной экономики. Такое сотрудничество в области развития через гражданское общество следует приветствовать, но оно не заменит того, что должно происходить на политическом уровне в сотрудничестве с оппозицией в Беларуси, конкретные примеры чего приведены ниже. Только таким образом можно создать политические условия для проведения свободных и справедливых выборов в самой стране. Американские НПО по понятным причинам активны в первую очередь в этой политической сфере. В своей работе они также опираются на волонтеров из стран Восточно-Центральной Европы, включая Украину, Словакию и Польшу.

По мнению белорусской оппозиции, поддержка со стороны США - это то, что в первую очередь ожидалось от Европейского союза и его стран-членов. Однако, кроме индивидуальных мер отдельных стран-членов и согласованной программы Консультативно-мониторинговой миссии ОБСЕ 1998-2001 годов, помощи с этой стороны не последовало.

*Как могла бы выглядеть программа европейской демократии для Беларуси?*

Документ Европейского совета о политике продвижения демократии в Беларуси должен включать следующие пункты:

Должен быть назначен представитель ЕС в Беларуси, которому

- управление фондом демократии
- создание европейской консультативной группы по Беларуси
- формирование группы представителей белорусской политической и социальной оппозиции и их консультирование европейской группой
- согласование и утверждение белорусских проектов
- мониторинг политических и социальных событий в Беларуси и их оценка в сотрудничестве с Политическим комитетом ЕС,
- Сотрудничество с международными и национальными неправительственными организациями (например, *Amnesty International*, *Международная Хельсинкская федерация по правам человека*; политические фонды в Германии и других странах)
- сотрудничество с Советом Европы и ОБСЕ, а также с другими странами, заинтересованными в процессе демократических преобразований в Беларуси, и

- сайт инициация сайта исследования на сайте сайт демократических преобразований в Беларуси и
- должен возглавить белорусские СМИ.

Это краткое изложение разнообразных задач координатора наглядно иллюстрирует сложность проблемы.

*Какие конкретные задачи необходимо решить?*

1. Трансляция теле- и радиопрограмм на русском и белорусском языках с охватом всей страны и на частотах, к которым имеют доступ граждане; перенос наиболее важных программ в Интернет;<sup>17</sup>
2. Продвижение региональных и местных газет в Беларуси;
3. Формирование оппозиционных консультативных комитетов для постоянных консультаций с будущим европейским посланником по Беларуси и его консультативной группой. К участию в них должны быть приглашены видные представители политических партий и сотрудники общественных организаций, а также политики, живущие в изгнании;

---

<sup>17</sup> В этой области уже многое делается: например, *Deutsche Welle* ежедневно выпускает в эфир короткую программу. Европейская комиссия поручила берлинскому PR-агентству *Media Consulta* организовать радио- и телевизионную программу. Программа о Беларуси также транслируется из Польши, хотя она в первую очередь предназначена для белорусов, живущих в Польше. Однако на сегодняшний день охвачена лишь малая часть населения Беларуси.



4. Поддержка в разработке политических документов для будущего Беларуси и правительственных программ;
5. Общеευропейские информационные мероприятия по Беларуси;
6. Подготовка информационного материала для Беларуси о событиях в Европе и v.v.;
7. Подготовка граждан к избирательным кампаниям/наблюдению за выборами;
8. Поддержка в создании местной сети наблюдателей за выборами и контактных лиц для проведения *экзит-поллов* (наблюдатели, юристы, представители СМИ);
9. Организация международных спонсорских встреч;
10. Создание возможностей для обучения белорусов в Европе;
11. Поддержка политически преследуемых лиц.

Как только в будущем белорусский авторитарный режим откроется для подлинных демократических преобразований, сотрудничество Посланника ЕС в Беларуси и его советников должно быть распространено на представителей правительства и государственных структур. Однако в нынешних условиях значительная часть деятельности Представителя ЕС в Беларуси и его советников, о которой здесь идет речь, пока должна осуществляться за пределами страны, особенно сотрудничество с политической и социальной оппозицией.

Сотрудничество, основанное на доверии, должно гарантировать, что белорусская оппозиция сможет в любой момент взять на себя политическую ответственность в Беларуси. Бессмысленно рассуждать о том, когда произойдет ожидаемая смена курса в Беларуси. Важно, чтобы население постоянно получало полную информацию о ситуации, а политическая и социальная оппозиция смогла завоевать доверие в стране и быть способной действовать в решающий момент.

Европейский союз, в свою очередь, всегда должен быть в состоянии оказать немедленную первоначальную финансовую помощь и эффективную политическую поддержку в таком случае. То же самое относится к Совету Европы и ОБСЕ, а также к национальным правительствам и неправительственным организациям.