



EASTERN PARTNERSHIP Civil Society Forum

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

Предисловие: Данный документ представляет собой совокупность взглядов на Восточное Партнерство, роль форума гражданского общества и его будущие направления. Он был составлен в качестве материала для анализа для участников встречи форума, которая состоялась в Познани 28-30 ноября, а также для добавления контекста в обсуждение будущих структур, приоритетов и общей стратегии Форума.

Он не является последовательным изложением статей, и этот документ не будет предложен для одобрения или принятия Форумом. Его целью является обеспечение контекста для дискуссий и обсуждений участников Форума.

Джефф Ловитт, Координатором ЕС, Руководящий Комитет Форума гражданского общества Восточного партнерства

Окончательная редакция, 24 ноября 2011 г.

А. Обзор Восточного партнерства

1. Положение Восточного партнерства в 2011 году, и в какой степени оно достигло своих целей/ добило прогресса в достижении своих целей? (*Гжегож Громаджки*).....2
2. Основные геополитические задачи, стоящие перед ЕС и отношениями в рамках Восточного Партнерства (*Борис Навасардян*)..... ..4
3. В чем состояла роль, предусмотренная для гражданского общества, чего достиг/ не достиг ФГО, и какими должны быть его приоритеты/ключевые функции? (*Андрей Егоров*).... ..5

Б. Переход к демократии и европейской интеграции - перспективы и проблемы

1. Обзор и сравнение с другими странами с переходной экономикой (ЦВЕ, Западными Балканами, Центральной Азией) (*Ирина Солоненко*)..... ..9
2. Отчеты и оценки стран о прогрессе, переговорах по Соглашению об ассоциации, безвизовом режиме, Соглашении об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (*Ирина Солоненко*)..... ..11
3. Рекомендации по фонду гражданского общества и Европейскому фонду за демократию (*Вера Рихачова*)14

В. Стратегический план для Форума гражданского общества

1. Приоритетные направления деятельности (*Борис Навасардян*)16
2. Стратегический план для перехода гражданского общества к демократии (*Андрей Егоров*)19

1. Положение Восточного партнерства в 2011 году, и в какой степени оно достигло своих целей/добилось прогресса в достижении своих целей.

Гжегож Громаджки

Инициатива Восточного партнерства нацелена на развитие многосторонних отношений между шестью странами-партнерами (Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Украиной и Молдовой), а также между группой стран-партнеров и Европейским союзом (ЕС), но самым важным является уровень двусторонних отношений между ЕС и отдельными странами-партнерами. Восточное партнерство (ВП) имеет потенциал хорошего бренда для двусторонних отношений между каждой конкретной страной-партнером и ЕС.

Восточное партнерство, основанное в 2009 году, не может восприниматься только через четыре тематические платформы и флагманские инициативы¹.

Они являются лишь инструментами для достижения главной цели Восточного партнерства, а именно: частичной интеграции стран-партнеров в ЕС. Следует подчеркнуть, что Восточное партнерство состоит не только о сотрудничестве. На самом деле, это политическая концепция, подразумевающая сотрудничество и присоединение, то есть больше, чем сотрудничество, но меньше, чем присоединение.

Можно сказать, что Восточное партнерство является высшим общим знаменателем, который может быть принят всеми 27 государствами-членами и институтами ЕС, потому что позиции различных участников ЕС (стран-членов и учреждений) в отношении восточных партнеров существенно отличаются, иногда кардинально. Это разнообразие вытекает из трех вопросов, имеющих основополагающее значение. Первый из них это вопрос о возможном членстве в ЕС стран ВП, при поддержке некоторых стран-членов ЕС, но неприемлемых для других членов. Вторая проблема состоит позиции России в отношениях ЕС со странами Восточной Европы. Третья проблема связана со спором по поводу масштабов отношений ЕС со странами к востоку и югу от своих границ - то есть, со странами Восточной Европы и Южного Средиземноморья.

Тем не менее, большой интерес к странам Восточного партнерства не влечет за собой принятия решения о возможности их вступления в ЕС - или же эта возможность будет навсегда потеряна ими.

Но сторонники в ЕС обоих вариантов могут принять молчание Восточного партнерства по этому вопросу. Для стран ЕС, подтверждающих возможность членства в ЕС (меньшинство), Восточное партнерство является подготовительным этапом, ведущим к членству, без упоминания этого факта. Для других это означает нечто иное, чем членство, или, по крайней мере, откладывает решение о присвоении статуса кандидата на неопределенное будущее.

Обе стороны этой дискуссии согласились включить в Восточное партнерство пакет очень важных предложений, одна часть которые уже была предложена Украине и Молдове до создания Восточного партнерства (например, переговоры с Украиной относительно нового усиленного соглашения (Соглашения об ассоциации) были начаты в 2007 году, тогда же Украина и Молдова подписали соглашения об облегчении визовых процедур, в которых, в качестве долгосрочной цели, упоминается установление безвизового режима). Хотя Восточное партнерство в настоящее время разработано, эти предложения стали концепцией и официальным пакетом, который был по крайней мере теоретически доступен для всех шести стран.

¹ Платформы это главный инструмент Восточного партнерства (ВП). Они отражают четыре основных направления сотрудничества между странами Восточного партнерства и ЕС, а именно:

- Демократия, надлежащее управление и стабильность (платформа 1);
- Экономическая интеграция и сближение с политикой ЕС (платформа integration and convergence with EU policies (platform 2);
- Энергетическая безопасность и окружающая среда (платформа 3) и
- Контакты между людьми (платформа 4).

Многосторонний уровень Восточного партнерства включает флагманские инициативы по мобилизации доноров, финансирование из различных международных финансовых организаций и инвестиции из частного сектора:

- Комплексная программа по содействию управлению границами
- Флагманская инициатива малого и среднего предпринимательства (МСП)
- Региональные энергетические рынки и энергоэффективность
- Диверсификация поставок энергоресурсов: Южный энергетический коридор
- Предотвращение, готовности и реагирование на природные и техногенные катастрофы
- Флагманская инициатива по поддержке охраны окружающей среды.

Наиболее значимые из этих предложений включают:

- возможность подписания Соглашения об ассоциации, неотъемлемой частью которого является включение Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA);
- предложение членства в Энергетическом сообществе, созданном в 2006 году для Западных Балкан, целью которого является включение балканских стран в создаваемый рынок электроэнергии и газа ЕС;
- приостановление визовых требований.

Восприятие Восточного партнерства в странах-партнерах была неоднозначным. Многие украинские политики и эксперты подчеркнули, что Восточное партнерство не включает новые предложения по Украине. Тем не менее, по крайней мере официально, все страны приняли Восточное партнерство как конструктивную форму отношений с ЕС.

Но, в действительности, правящие элиты стран-партнеров - за исключением Молдовы - демонстрируют незначительную готовность к настоящему сотрудничеству с ЕС в области демократизации и реформ, необходимых для установления верховенства права. Находящиеся у власти в Азербайджане и Беларуси однозначно отклонили усилия ЕС в этой области, видя в них угрозу своему существованию. Они считают такие усилия недопустимым вмешательством в их внутренние дела. Другие (например, Армения) готовы говорить с ЕС о демократизации и верховенстве права, хотя на самом деле они не хотят менять сложившуюся ситуацию. Они ориентированы на сохранение власти для себя и полагаются на методы, которые резко расходятся с демократическими стандартами. Такое поведение, конечно, следует ожидать в авторитарных странах, но также очевидно, в двух более демократических странах - Украине и Грузии.

Для той или иной степени, все шесть стран заинтересованы в экономическом сотрудничестве (хотя это часто выборочная возможность) в районах, где есть непосредственный эффект. Все заинтересованы в участии ЕС в модернизации своих стран, но это, как правило, понимается как технологическая модернизация и финансовая помощь ЕС, например, в качестве инфраструктурных инвестиций и так далее - а не в реформах, ведущих к либеральной демократии.

К сожалению, внутренняя ситуация в странах-партнерах (за исключением Молдовы) хуже, чем два года назад, когда ВП было создано. Создается впечатление, что правящие элиты стран-партнеров не понимают, что даже частичная интеграция с ЕС невозможно без реальной демократизации.

Таким образом, неблагоприятная ситуация в странах-партнерах должна быть оценена как основное препятствие для достижения основных целей Восточного партнерства. Большинство беспокоит то, что суд над Тимошенко в Украине угрожает заключению Соглашения об ассоциации и Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA). Конечно, экономический кризис в ЕС, и активное участие ЕС в Северной Африке и на Ближнем Востоке после арабской весны не обеспечивают благоприятные условия для участия ЕС в Восточной Европе, но даже эти обстоятельства не остановили развитие Восточного партнерства.

Результаты Восточного партнерства в 2009 и 2011 годах можно считать, скорее, запуском процессов, а не четкими достижениями. Переговоры между Украиной и ЕС по Соглашению об ассоциации (и DCFTA) были ускорены, но без конечного результата до сих пор. Молдова и три страны Южного Кавказа начали переговоры по Соглашениям об ассоциации. Молдова и Грузия, скорее всего, начнут переговоры по DCFTA до конца 2011 года. Украина и Молдова разработали планы действий для дальнейшего продвижения к безвизовому режиму с ЕС (это настоящая революция, но процесс отмены виз займет несколько лет). Обе страны также присоединились к Энергетическому сообществу.

Подводя итоги можно сказать, что результаты весьма посредственны. Кредиты 2011 года, а затем 2012 года будут иметь решающее значение для Восточного партнерства. Без Соглашений об ассоциации, включая DCFTA (с Украиной, Молдовой), до третьего саммита Восточного партнерства осенью 2013 года, процесс интеграции стран-партнеров будет заморожен, если не остановлен совсем. Это означает, что ближайшие два года будут решающими для ВП. Никто не может дольше ждать реальных достижений.

2. Основные геополитические задачи, стоящие перед ЕС и отношениями в рамках Восточного Партнерства

Борис Навасардян

Формула «больше за большее» обновленной Европейской политики соседства (ЕПС) - напоминает «модель управления», по существу означая, что соседние страны, которые реализуют больше реформ и становятся более демократичными тем самым зарабатывают право на получение большей политической и финансовой поддержки - следует интерпретировать как ожидание того, что страны-партнеры будут доказывать свою готовность и способность к реализации реформ и принимать европейские стандарты. Такие обязательства, подкрепленные собственными ресурсами стран-партнеров, должны быть условием для предоставления поддержки и углубления отношений со стороны ЕС.

Восточное партнерство (ВП) имеет намерение стать основным фактором, способствующим демократизации и реформам в странах-партнерах. Тем не менее, есть еще много проблем и препятствий, для которых решения должны быть найдены для достижения ожиданий от Восточного партнерства:

- Экономический кризис отвлек внимание ЕС от восточных соседей, а страны-члены ЕС сосредоточены на своих проблемах и задачах, стоящих перед еврозоной.
- Отсутствие финансовых и других ресурсов ЕС для стран ВП обострилось со изменением участия ЕС на Ближнем Востоке и в Северной Африке, в обстоятельствах арабской весны.
- Многие государства-члены ЕС склонны больше уделять пристальное внимание вопросам внутреннего развития ЕС, чем дальнейшему расширению ЕС, тенденция усугубляется отсутствием прогресса в борьбе с коррупцией на территории новых членов ЕС, таких как Болгария и Румыния.
- Россия выступает за сотрудничество с ЕС на своих условиях, и рассматривает «европеизацию» своих соседей с той же точки зрения: что и любую интеграцию, которая в первую очередь должна происходить между ЕС и Россией. С точки зрения «таможенного союза» с Беларусью и Казахстаном и приглашения Владимира Путина, обращенного к "ближнему зарубежью" присоединиться к «Евразийскому союзу».
- В свою очередь, некоторые страны ЕС считают Россию более привлекательным партнером, по сравнению с другими восточными соседями, не в последнюю очередь, как поставщика энергоресурсов, и, следовательно, воспринимают Восточное партнерство, как проект «малого значения». Кроме того, на сегодняшний день многосторонний компонент ВП, например, региональное сотрудничество, или момент для решения замороженных территориальных конфликтах, отсутствует.

В то же время, истории успеха Восточного партнерства могут дать новый импульс проекту ЕС. Форум гражданского общества может внести важный вклад в это, так как он представляет среду, где приоритеты демократизации и необходимости реформ в полной мере разделяются и многостороннее Восточное партнерство работает. Кроме того, уроки «арабской весны» являются чрезвычайно важными для Восточного партнерства. Приоритетность политической стабильности над демократией и практическими обязательствами по реформированию, приводит к отсрочке кризиса, и ликвидирует большинство предыдущих достижений партнерства с авторитарными режимами.

«Глубокая демократия», которая была предусмотрена в обзоре Европейской политики соседства 2011 года, должна быть бесспорным критерием для стран ВП, для продвижения в рамках процесса Восточного партнерства. Гражданское общество должно взять на себя роль независимого контролера согласованности процесса реформ в странах-партнерах, и должно взять на себя ведущую роль в предложении «разработки кондициональности».

3. В чем состояла роль, предусмотренная для гражданского общества, чего достиг/ не достиг ФГО, и какими должны быть его приоритеты/ключевые функции?

Андрей Егоров

1. Роль гражданского общества в структуре Восточного партнерства

Роль и функции гражданского общества в структуре Восточного партнерства базируются на двух основных источниках: формальных (институциональных) рамках Восточного партнерства, определенных в его официальных учредительных документах, а также целях, которые гражданское общество может и имеет право устанавливать для себя самостоятельно, как самоорганизующееся образование. Формальные рамки Восточного партнерства определяют, что гражданское общество «играет ключевую роль в рамках своего общества, в обеспечении **стратегического вклада, ввиду новых инициатив и подотчетности правительства. Они могут быть активными участниками развития демократических и рыночных реформ**, основанных на общих ценностях, т.е. уважении к демократии и правам человека, верховенстве права, надлежащем управлении, принципах рыночной экономики и устойчивого развития»².

Для реализации этих функций, а также **«с целью развития контактов между ОГО и поддержания их диалога с органами государственной власти»**³, в рамках институциональной структуры Восточного партнерства было предусмотрено создание специального места для гражданского общества - Форума гражданского общества Восточного партнерства. Таким образом устанавливается институциональная роль гражданского общества. Тем не менее, выполнение этих формально определенных функций, в свою очередь, зависит от возможностей гражданского общества, реальной компетенции, а также собственных целей.

Предварительные консультации Европейской комиссии⁴ с ОГО весной 2009 года показали, что даже несмотря на разнообразие мировоззрений в рамках гражданского общества, удалось согласовать общие цели и интересы. Результаты консультаций показали, что видение гражданского общества в целом совпадает с его предполагаемой формальной ролью в рамках Восточного партнерства. В виде Форума гражданского общества Восточного партнерства, организации гражданского общества получили возможность самоорганизовываться и действовать на основании собственных стратегий и целей участия в инициативе. В ходе первого Форума гражданского общества (Брюссель, 2009 г.), цели и интересы гражданского общества обрели форму в четырех основных областях:

- 1) Расширение политического влияния Форума и гражданского общества по развитию Восточного Партнерства, в том числе возможность участвовать в разработке политики в тематических областях, комментировать документы, разработанные платформы, принимать участие в работе тематических платформ, проводить мониторинг и контроль двустороннего взаимодействия.
- 2) Укрепление и расширение политической роли гражданского общества на уровне стран-партнеров, включая создание национальной платформы гражданского общества, начало конструктивного диалога (национальные правительства, ЕС и гражданское общество), касающегося двустороннего сближения, лоббирование сближения стран-партнеров с ЕС, мониторинг и контроль совместных проектов национальными правительствами и ЕС.
- 3) Расширение горизонтального взаимодействия между организациями гражданского общества стран-партнеров и организациями гражданского общества в странах ЕС, в том числе реализации совместных многосторонних проектов, создание общих групп для мониторинга и экспертных групп, лоббирование общих интересов на уровне своих правительств.
- 4) Укрепление и институционализация Форума гражданского общества, включая вопросы самоорганизации, порядок отбора участников, создание секретариата, увеличение финансирования для гражданского общества, Формализация отношений Форума с компонентом двустороннего взаимодействия Восточного партнерства.

² Концепция Форума гражданского общества Восточного партнерства

³ Восточное партнерство: Сообщение Европейской Комиссии Европейскому Парламенту и Совету, COM (2008) 823, 3 декабря 2008

⁴ Результаты реализации консультаций с организациями гражданского общества и НПО в отношении создания ФГО в рамках Восточного партнерства.

2. Форум гражданского общества: оценка первых двух лет деятельности

После двух лет своей деятельности, Форуму гражданского общества Восточного партнерства удалось продвинуться вперед в направлении реализации своих целей и роли, однако, нельзя назвать этот прогресс значительным. Минимальный прогресс можно объяснить трудными условиями, в которых осуществляется деятельность организаций гражданского общества на национальном уровне стран Восточного партнерства, в том числе сопротивление национальных правительств, бюрократические сложности в отношениях с Европейской комиссией, и другие факторы. Тем не менее, имели место недостатки в деятельности Форума гражданского общества, в частности, слабая интенсивность работы тематических рабочих групп и подгрупп в период между форумами, отсутствие последовательной стратегической линии действий Форума и его руководящего комитета, низкая динамика развития национальных платформ, и недостаточное использование экспертного потенциала.

Наиболее значительные успехи Форума касаются процессов самоорганизации и институционализации. Участникам ФГО удалось создать свои собственные регулирующие органы, определить самостоятельную роль в отборе участников, расширить национальный компонент участия, а также создать национальные платформы. Вопрос о создании постоянного секретариата Форума почти решен, и создание Форма гражданского общества ЕПС создаст специальный инструмент для поддержки гражданского общества. В то же время, вопросы институционального взаимодействия Форума с многосторонними тематическими платформами, а именно флагманские инициативы Восточного партнерства, еще не решены.

Представители Форума по-прежнему не имеют статуса участников работы платформ, встреч министров или собственного представительства на высшем уровне; официальные документы и проекты решений, которые разрабатываются платформами и политическими органами Восточного партнерства не доступны для Форума; рекомендации, заявления, и мониторинг Форума имеют только символический характер.

Форум гражданского общества способствовал расширению горизонтального взаимодействия гражданского общества стран-партнеров между собой и странами ЕС. Ряду тематических групп и подгрупп Форума удалось сформировать совместные проекты мониторинга и экспертные проекты (либерализация визового режима, экологическая политика, развитие местного самоуправления, СМИ, культуры, молодежной политики и т.д.). Национальные платформы, рабочие группы и руководящий комитет Форума стали обращать больше внимания на условия и позиции гражданского общества в странах-партнерах. Случаи нарушения прав человека и демократических процедур в разных странах стали предметом реакции со стороны национальных платформ гражданского общества других стран, и Форума гражданского общества Восточного партнерства. Однако, несмотря на положительную динамику по некоторым направлениям, составляющая регионального взаимодействия остается довольно слабой и имеет низкую видимость на государственном уровне.

Создание национальных платформ во всех странах-партнерах можно рассматривать как значительный прогресс Форума гражданского общества. Национальные платформы обеспечивают большую легитимизацию и поддержку Форума гражданского общества, который, в свою очередь, играет роль представления («парламента») для организаций гражданского общества из стран-партнеров. Национальные платформы потенциально могут выступать в качестве дополнительных законных каналов связи с обществами стран-партнеров для официальных структур ЕС. Начало конструктивного диалога между гражданским обществом, национальными правительствами и ЕС по вопросам расширения двустороннего сотрудничества могли бы стать первым шагом к такой роли⁵. В то же время, необходимо признать ряд внутренних проблем в деятельности национальных платформ. Во всех странах, национальные платформы включают в свою работу только незначительное количество (по сравнению со всеми организациями в стране) представителей проевропейски ориентированного гражданского общества. Почти все платформы имеют внутренние проблемы и противоречия в ходе координации и разработки консолидированных решений. Для большинства платформ (за исключением, пожалуй, Молдовы), уровень взаимодействия с национальными правительствами остается крайне низким, и в случае с Беларуссией - отношения развиваются в

⁵ Первые такие консультации с национальными платформами и правительствам всех стран-партнеров (кроме Беларуси) были проведены представительствами Еврокомиссии в преддверии второго саммита глав стран ВП

состоянии конфронтации с государством. В свою очередь, это существенно ослабляет контроль и контрольные функции гражданского общества.

Достижения Форума гражданского общества были ограничены из-за его политической роли и влияния на разработку политики в рамках Восточного партнерства. На уровне деклараций, Форум гражданского общества участвует в разработке политики⁶, но формальные механизмы для этой цели не были созданы на самом деле. Внедрение метода открытой координации (МОК) для управления процессом приближения к стандартам ЕС в тематических областях, представляется перспективным. В частности, четвертая многосторонняя тематическая платформа (контакты между людьми) приняла МОК как нормативное правило своей деятельности. Метод предполагает наличие независимых экспертиз, комментарии, мониторинг и оценку на всех этапах принятия решений - что полностью соответствует роли гражданского общества в Восточном партнерстве. Однако даже в этом случае, Форум гражданского общества остался за пределами процесса.

Сегодня дипломатическая работа руководящего комитета распространяется только на контакты с Европейской комиссией и Службой внешних действий, но уделяет меньше внимания работе с государствами-членами ЕС. Это не позволяет Форуму оказывать какое-либо существенное влияние на основные политические события Восточного партнерства (саммиты глав государств, встречи министров). В большинстве случаев, Форум, похоже, не может разрабатывать осуществимые, конкретные и целенаправленные рекомендации. Из-за отсутствия работы с совместными рабочими группами в период между форумами (за исключением немногих положительных примеров), общая платформа ФГО включает много довольно абстрактных, пустых и трудновыполнимых пожеланий.

3. В направлении большей эффективности: приоритетные цели и функции Форума гражданского общества Восточного партнерства

Было бы целесообразно разделить задачи Форума на краткосрочные (2011-2012 гг.) и среднесрочные (2012-2015 гг.), а также задачи на национальном уровне, и задачи на уровне Восточного партнерства. В общем виде, в краткосрочном периоде, Форум должен сосредоточиться на вопросах завершения своей институционализации, формирования правовой и стратегической основы для своей деятельности, построения отношений стратегического партнерства с институтами ЕС (Европейской комиссией, Службой внешних действий, государствами-членами ЕС, Европейским Парламентом), институтами Восточного партнерства (тематическими платформами, Евронест, Конгрессом местных и региональных властей) и международными организациями (Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), СЕ). В среднесрочной перспективе, приоритетными задачами должны быть оптимизация работы рабочих групп на уровне Форума и национальных платформ, полное включение структуры Форума в выработку конкретных и исполняемых политических рекомендаций, мониторинг и контроль многосторонних проектов, включение национальных платформ и Форума в разработку стратегии демократических преобразований в странах-партнерах, начало трехстороннего конструктивного диалога по вопросам двустороннего сближения с ЕС (в том числе консультаций в рамках Планов действий и Соглашений об ассоциации).

⁶ Концепция Форума гражданского общества Восточного партнерства, Вступительное слово к Форуму гражданского общества Восточного партнерства, Берлин - Штефан Фуле, Европейский Комиссар по вопросам расширения и политики соседства

	Уровень ФГО	Национальный/региональный уровень
Краткосрочные цели	<ul style="list-style-type: none"> - Формирование Секретариата - Лоббирование эффективных механизмов финансирования (через Фонд CS) - Принятие стратегических документов, установление правовых процедур деятельности - Подписание соглашений и меморандумов о взаимопонимании с институциональными структурами Восточного партнерства и ЕС, международными организациями 	<ul style="list-style-type: none"> - Создание рабочих групп в рамках национальных платформ для разработки стратегий по сближению с ЕС по конкретным тематическим направлениям - Запуск процессов мониторинга многостороннего сотрудничества - Создание совместных (межплатформенных) экспертных и рабочих групп для разработки конкретных предложений по тематическим направлениям Восточного партнерства
Среднесрочные цели	<ul style="list-style-type: none"> - Признание Форума в качестве полноправного участника Восточного партнерства, с возможностью влиять на определение повестки дня инициативы - Разработка, лоббирование и адвокация конкретных предложений по тематическим платформам Восточного партнерства - Участие совместно со структурами ЕС в определении стратегий демократизации - Закрепление формальных процедур участия Форума в мониторинге и контроле многостороннего взаимодействия на уровне ВП 	<ul style="list-style-type: none"> - Начало трехстороннего конструктивного диалога по вопросам двустороннего сближения с ЕС; - Участие в определении повестки дня, стратегий демократизации в странах-партнерах; - Углубление и расширение связи национальных платформ с национальными структурами гражданского общества и общества стран в целом.

Б. Переход к демократии и европейской интеграции - перспективы и проблемы

1. Обзор и сравнение с другими странами с переходной экономикой (ЦВЕ, Западными Балканами, Центральной Азией)

Ирина Солоненко

Страны Восточного партнерства в сравнительной перспективе с другими пост-коммунистическими странами, а также с точки зрения их отношений с ЕС находятся где-то между Центральной и Восточной Европой (новыми странами-членами ЕС) и Западными Балканами (которые имеют перспективу членства, например, Хорватией и Македонией, имеющими статус кандидатов), с одной стороны, и странами Центральной Азии, с другой стороны. Страны ВП не имеют перспективы членства в ЕС, хотя некоторые из них (а именно, Грузия, Молдова и Украина), стремятся к членству в ЕС. В связи с Европейской политикой соседства, а также инициативой Восточного партнерства, им был предложен повышенный уровень сотрудничества с ЕС, стимулирование интеграции на различных уровнях, а также инструменты поддержки процесса трансформации. Во многих отношениях эти инструменты напоминают инструменты, разработанные для ЕС, и прошедшие проверку на присоединившихся пост-коммунистических странах. В связи с этими инструментами, страны ВП являются более продвинутыми в отношениях с ЕС, чем центрально-азиатские страны. Отношения ЕС со странами Центральной Азии проходят на основе стратегии, принятой ЕС в 2007 году, которая охватывает ряд областей для сотрудничества и помощи.

Интересно, что есть связь между географической близостью каждого из четырех регионов с ЕС, степенью сближения с ЕС, а также состоянием их перехода к демократии. Чем ближе страны находятся к ЕС географически, тем более продвинутой является стадия их отношений с ЕС и лучше оценка их демократии. Таким образом, страны ЦВЕ, которые теперь входят в ЕС, в среднем более демократичны, чем Западные Балканы. Западные Балканы являются потенциальными кандидатами на членство (Хорватия, Македония и Черногория уже кандидаты, и 12 октября 2011 года Европейская комиссия рекомендовала Сербии стать кандидатом), и они делают успехи с точки зрения демократии. Страны ВП отстают - у них нет перспективы членства, хотя оно не исключено, и у них хуже обстоят дела с демократией. Страны Центральной Азии являются наименее развитыми как в плане сближения с ЕС, так и в плане оценки их демократии.

В таблице ниже приведены указанные выводы. Нужно отметить также, что перспектива членства или ее отсутствие не является абстрактным понятием, но имеет определенные последствия для уровня интенсивности отношений с ЕС и уровня приверженности и участия ЕС. Таким образом, западные балканские страны, которые ближе всего находятся к членству, ощущают более активное политическое участие ЕС, а также помощь, и возможности в рамках «люди-людям». Например, за исключением Косово, граждане всех стран Западных Балкан имеют безвизовый режим с ЕС. Страны ВП начали переход к DCFTA и безвизовому режиму лишь недавно, да и то не все из них. Это самая высокая степень интеграции с ЕС, которой эти страны могут достичь в обозримом будущем, и достижение DCFTA и безвизового режима будет долгим процессом. Страны Центральной Азии (ЦА) не находятся в отношениях с ЕС, которые могли бы быть названы интеграцией. Это партнерские отношения.

Статус по отношению к ЕС	Члены ЕС	Потенциальные кандидаты и кандидаты	Нет перспективы членства, но не исключены	Сотрудничество без интеграции
ЕС	ЦВЕ	WB	ВП	СА
Уровень демократии (Freedom House ⁷)	1.93 – 3.43	Ниже 4.32 (кроме Косово 5.12)	4.61 (UA) – 6.57 (BE)	6.14 – 6.93

⁷ <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Tables.pdf>

Страны ВП являются более сложной задачей для ЕС, чем ЦВЕ и СДР, по трем причинам. Во-первых, во многих отношениях у стран ВП нет чувства направления в плане отхода от коммунистического наследия и возвращения в Европу. Понятие «возвращение в Европу» было движущей силой стран ЦВЕ в их пост - коммунистической трансформации и европейской интеграции после 1989 года. С помощью ЕС, эти страны осуществили масштабные реформы и многого добились. У них была политическая воля. Это меньше, чем на Западных Балканах, но тем не менее они прогрессировали с в сфере реформ и им удалось справиться с таким вопросом, как задержание бывших военных преступников под давлением ЕС. Это не похоже на ситуацию в странах ВП, которые «застряли» в пост - коммунистическом процессе трансформации.

Во-вторых, в период после распада Советского Союза, в шести странах ВП был установлен неопатримониальный режим (приватизация государств). Этот режим захватил ресурсы и институты стран в течение последних двух десятилетий. Политические элиты, которые представляют режимы в этих странах, заинтересованы в сохранении статус-кво (сохранение возможностей). Любые реформы, требуемые ЕС, будет нарушать этот статус-кво. Кроме того, спрос на реформы в этих странах со стороны общества, слишком слабый. Поэтому не удивительно, что незначительный прогресс был достигнут в плане демократизации в этом регионе. В-третьих, и, наконец, Россия выступает в качестве важного фактора, где промежуточный процесс реформ заинтересован в странах ВП. Она заинтересована в сохранении статус-кво и тем самым поддержании стран ВП в сфере своего влияния. Эти три фактора объясняют, почему страны ВП неохотно проводят реформы, особенно те, которые касаются демократизации, и почему влияние ЕС было ограничено.

В этих условиях должна быть признана особая роль гражданских обществ стран ВП. Перспективы появления политической воли у политических элит двигаться в направлении стран ЕС очень нечеткие. Увеличение давления и спроса на реформы изнутри - между обществами – могло бы стать выходом. Это означает, что в этих странах должна появиться критическая масса людей, которая будет оспаривать систему. Это длительный процесс, и он требует, чтобы направленные на реформы группы гражданского общества работали в партнерстве с ЕС. Внутреннее давление в сочетании с внешним давлением может принести плоды. Концепция «партнерства с обществами», предложенная ЕС в мае 2011 года является мышлением в правильном направлении. Это означает, что ЕС будет уделять больше внимания расширению прав и возможностей гражданского общества в ВП. Эта концепция все еще нуждается в доработке, в то время как гражданское общество в странах Восточного партнерства должно понять, какую роль оно будет играть для преобразования своих стран.

2. Отчеты и оценки стран о прогрессе, переговорах по Соглашению об ассоциации, безвизовом режиме, Соглашении об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли

Ирина Солоненко

	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Соглашение об Ассоциации	Переговоры начались в июле 2010 года	Переговоры начались в июле 2010 года (только концептуальный диалог; нет переговоров по DCFTA (Азербайджан не состоит в ВТО))	Нет	Переговоры начались в июле 2010 года	Переговоры начались в январе 2010 года	Переговоры начались в марте 2007 года, по DCFTA - в марте 2008 года
План Действий/ Повестка дня Ассоциации	Принят в ноябре 2006 (5 лет)	Принят в ноябре 2006 года (5 лет)	Нет	Принят в ноябре 2006 (5 лет)	Принят в феврале 2005 (3 года)	ПД принят в феврале 2005 (3 года) Повестка дня принята в ноябре 2009 года
Соглашение об упрощении визового режима	ЕС-Армения Мобильное Партнерство подписано в октябре 2011	Нет	Нет	Упрощение визового режима и соглашение о реадмиссии вступили в силу в марте 2011	Упрощение визового режима и соглашение о реадмиссии вступили в силу в январе 2008 года и более широкое Мобильное Партнерство подписано в июне 2008	Упрощение визового режима вступило в силу в январе 2008 года и соглашение о реадмиссии в январе 2010.
План действий по либерализации визового режима	Нет	Нет	Нет	Нет	План действий разработан (январь 2011)	План действий разработан (ноябрь 2010 г.)
Европейское энергетическое сообщество	Армения наблюдатель в Европейском энергетическом сообществе с октября 2011	Меморандум о взаимопонимании, направленный на создание партнерства в энергетике (подписан в ноябре 2006). Общие декларации о Южном коридоре, в соответствии с которыми Азербайджан будет поставлять свой газ в Европу, подписаны в январе 2011 года.	Нет	Грузия - наблюдатель в Европейском энергетическом сообществе с декабря 2007	Действительный член Европейского энергетического сообщества с мая 2010	Действительный член Европейского энергетического сообщества с февраля 2011 год. Меморандум о Взаимопонимании в энергетической сфере подписан в 2005 (направлен на постепенную интеграцию в энергетический рынок ЕС.
Общеввропейское авиационное пространство	Нет	Переговоры должны начаться	Нет	Соглашение было подписано в декабре 2010	Переговоры были закончены в октябре 2011 года, подписание и ратификация процесса предстоят	Переговоры в процессе с 2007 г.

После двух лет с момента создания Восточного партнерства, страны-участницы продемонстрировали неравномерный прогресс их европейской интеграции. Три фактора играют важную роль – планы членства стран ВП, политическая воля в этих странах, и предложения ЕС. На самом деле, те страны, которые стремятся к членству в ЕС - Грузия, Молдова и Украина - были более продвинутыми с точки зрения выгоды от различных инструментов ЕС, как видно из Таблицы⁸ выше. С 2005 года Украина была фаворитом с точки зрения предложений от ЕС и модели для развития отношений ЕС с другими странами в группе. Это имело место в 2005-2007 годах - в первые годы реализации ЕПС. Теперь ситуация несколько иная. В некоторых регионах, фаворитами являются те страны, которые продемонстрировали твердую политическую волю. Например, Грузия и Молдова, показали лучшие результаты, чем Украина в некоторых областях, таких, как верховенство права и рыночная экономика/бизнес-климат. Армения, Азербайджан и Белоруссия не стремятся к членству, показывают меньше политической воли, но и пользуются меньшим предложением от ЕС.

Сегодня все страны Восточного партнерства имеют одинаковое предложение (май 2011 г., Коммюнике ЕС). Хотя предложение еще не превратилось в инструменты сотрудничества/интеграции (например, только Украине и Молдове были предложены планы либерализации визового режима, хотя теоретически все страны Восточного партнерства имеют право получить его в свое время), то по большому счету каждая из стран ВП решает, будет ли она иметь возможность использовать стимулы и инструменты, предлагаемые ЕС.

Таблица выше показывает, как каждая из стран выступает с точки зрения выгоды от некоторых важных документов ЕС.

На сегодняшний день Украина практически завершила переговоры по Соглашению об ассоциации, которые начались еще в феврале 2007 года, переговоры по DCFTA начались через год после вступления Украины в ВТО. Все другие страны Восточного партнерства ведут переговоры о Соглашении об ассоциации, одновременно с DCFTA переговоры ведутся только в Молдове. Армения и Грузия могут начать переговоры по DCFTA к концу 2011 года, а Азербайджан должен вступить в ВТО прежде чем такие переговоры могут быть начаты.

Украина и Молдова осуществляют План действий по либерализации визового режима с января 2011 по ноябрь 2010 года соответственно. Эти две страны и Грузия имели упрощения визового режима и реадмиссии с ЕС, с января 2008 года и в марте 2011 г. Последний упрощает процедуры выдачи шенгенских виз. В сентябре 2011 года Европейская комиссия предложила Армении и Азербайджану начать переговоры об упрощении визового режима. Беларуси до сих пор не было предложено соглашение об упрощении визового режима и, следовательно, действия плана либерализации визового режима, который является следующим шагом, не в поле зрения. Интересно, что Беларусь получила наибольшее количество виз на душу населения по сравнению с другими странами Восточного партнерства. Это означает, что отсутствие соглашения об упрощении виз не является препятствием для увеличения путешествий, если государства-члены ЕС решили облегчить контакты с той или иной страной.

Молдова и Украина являются членами Европейского энергетического сообщества (ЕЭС) и провели переговоры о присоединении к общеевропейскому авиационному пространству (ЕСАА), Грузия и Армения являются наблюдателями в ЕЭС, Грузия является единственной страной Восточного партнерства, подписавшей соглашение о ЕСАА. Важность ЕЭС и ЕСАА связана с тем, что они оба представляют общие институциональные и правовые механизмы, предпринятые ЕС и не входящие в страны ЕС. Благодаря участию в этих мероприятиях страны ВП де-факто становятся членами рынка ЕС в данных областях.

Результаты европейского индекса интеграции для стран ВП, проведенного группой из более 30 экспертов из стран ЕС и Восточного партнерства⁹ показали, что Молдова и Грузия являются лидерами. Украина следует за ними. Далее идет Армения, Азербайджан, а Белоруссия закрывает список. Исследование включало политические, экономические и социальные связи между каждой из шести стран ВП и ЕС (измерение связи); степени, в которой структуры и институты стран Восточного

⁸ Я хотела бы поблагодарить Наталью Шаповалову за ее комментарии к таблице

⁹ Project "European Integration Index for Eastern Partnership Countries". Больше информации по адресу http://www.if.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=273&Itemid=519

партнерства отвечают стандартам ЕС, и соответствие с требованиям ЕС (измерение приближения); а также управленческие структуры по вопросам европейской интеграции в странах Восточного партнерства (измерение управления). Эти выводы означают, что Украина, которая была когда-то флагманом стран Восточного партнерства, находится только на третьем месте после Молдовы и Грузии, которые продемонстрировали твердую политическую волю. Результаты также означают, что Беларусь, несмотря на свою географическую близость к ЕС, отстает от других стран ВП из-за политических проблем.

Исследование показало, что укрепление связей и гармонизация с законодательством ЕС взаимно усиливают друг друга. Другими словами, страны, которые пользуются более интенсивным сотрудничеством с ЕС на разных уровнях, работают лучше на внутреннем рынке. Однако, есть исключения. Например, Украина имеет более интенсивный политический диалог с ЕС, чем другие страны ВП, он мог бы стать лучше, если бы демократия и верховенство права были такими же, хотя Украина является более продвинутой с точки зрения торговли и экономической интеграции с ЕС и уже начала переговоры по DCFTA, однако деловой климат является одним из худших в ВП. Это говорит о том, что Украина не наилучшим образом использовала свои сильные стороны и более продвинутый уровень сотрудничества с ЕС по сравнению с другими странами. В отличие от Армении, которая показала хорошие результаты по приближению в различных секторах, несмотря на то, что она не имеет интенсивного сотрудничества с ЕС.

Результаты исследования также показывают, что все страны Восточного партнерства, имеют либеральные режимы торговли с ЕС. Более 80% продукции стран ВП де-факто вошли на рынок ЕС без импортных тарифов. Это означает, что основные барьеры в торговле являются нетарифными, и их устранение потребует соответствия стандартам ЕС внутри стран. Вот где DCFTA будет играть важную роль.

Способ стран ВП организовывать политику и институты для решения вопроса европейской интеграции является важным свидетельством политической воли. Таким образом, Грузия и Молдова показывают лучшие результаты, чем Украина и другие страны ВП. Примечательно, что все страны ВП продемонстрировали несоответствие между национальными планами реформ/стратегиями и двусторонней повесткой дня сотрудничества с ЕС. Другими словами, цели двусторонних планов действий ЕС со странами Восточного партнерства (Повестки дня ассоциации по Украине; Беларусь не имеет плана действий) не интегрированы в национальные планы реформ. Это означает, что европейская интеграция еще не воспринимается как часть внутренней стратегии реформ, а только как параллельный процесс.

3. Рекомендации по Инструменту гражданского общества и Европейскому фонду за демократию

Вера Рихачова

Широкую поддержку получил обзор (Коммюнике) Европейской политики соседства, представленный Европейской комиссией и Европейской службой внешних связей 25 мая 2011 г. Он содержит новые амбициозные концепции политики («глубокая демократия», «взаимная ответственность» и др.), но также и предложения по новым инструментам финансирования, в первую очередь гражданского, необходимого для демократических изменений, инициированных изнутри в странах-партнерах ЕС.

Инструмент гражданского общества ЕИПС

Стимулом для создания нового фонда, из которого будет финансироваться гражданское общество, и который будет работать в рамках ЕИПС, появился в рамках Форума гражданского общества Восточного партнерства и был использован Службой внешних связей и Европейской комиссией при подготовке обзора ЕПД. Фонд должен начать работу в 2011-2013 годах с предварительного распределения 60 млн. евро (распределение 20 миллионов евро каждый год) без априорного географического распределения финансирования между Востоком и Югом.

Есть три предложенных компонента: Компонент 1 (укрепление потенциала негосударственных субъектов (НГС) для содействия реформированию и повышения общественной подотчетности), который должен быть реализован в 2011 году, и скорее всего, направлен на Южное ЕПС, так как ориентирован на обучение и наращивание потенциала. «Всесторонний анализ» потребностей всех стран ЕПС был сделан Европейской комиссией и Европейской службой внешних связей, для программирования Компонента 1. Учитывая по-прежнему недоукомплектованные делегации ЕС в большинстве стран и отсутствие стратегии по вовлечению местных участников в подготовку всестороннего анализа, качество проводимых мероприятий и сроки остаются неясными.

Компонент 2 (Укрепление НГС через поддержку региональных или национальных проектов) должен работать на протяжении всего цикла программирования, а также обеспечить финансирование для проектов, связанных с осуществлением Европейской политики соседства (в основном, мониторинг проектов), Восточного партнерства и Союза средиземноморских стран на основе регулярных тендеров проектных предложений регулируется существующими финансовыми положениями и Правилами реализации, и таким образом является не достаточно гибким (только по ЕИДПЧ есть конкретные условия). Конкретный призыв к региональным флагманским проектам может быть организован, скорее всего, по вопросу улучшения условий для НГБ, который, как правило, является приоритетом по отношению к ВП.

Компонент 3 (реализация в 2012 и 2013 году) должен быть направлен на поощрение правительств стран-партнеров, чтобы предлагать и осуществлять двусторонние программы, направленные на укрепление гражданского общества.

Рекомендации:

- *Максимальная гибкость финансирования должна быть использована в новом фонде, с использованием Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ) и некоторых его особенностей (финансирования незарегистрированных НПО); финансовое решение, которое должно быть принято в октябре 2011 года может содержать элементы повышенной гибкости;*
- *Выделить часть ресурсов, в связи с результатом реальных расходов из бюджета 2011 года на структурную поддержку отдельных организаций, ввиду особенностей, используемых для ЕАСЕА внутри ЕС для структурной поддержки отдельных частей гражданского общества ЕС;*
- *Отменить Компонент 3 по отношению к странам Восточного партнерства, возможно, за исключением Молдовы и Грузии, так как очевидно достижение нежелательных результатов (финансирование ГОНГО);*
- *Разработка комплексного анализа потребностей, которые будут служить основой для выделения средств в рамках Компонента 1 должна быть внимательно изучена ФГО ВП.*

Европейский фонд за демократию (ЕФД)

Одна из новых идей является предложением о создании Европейского фонда поддержки демократии. Концепция уже способствует Польше и она является одной из основных инициатив своего председательства в Европейском Совете. Тем не менее, нет четкой концепции описания организации, финансирования, приоритетных направлений и работы ЕФД. Есть несколько конкурирующих идей. Скорее всего, ЕФД не материализуются во время польского председательства в ЕС.

Рекомендации:

- *ЕФД не должен существовать за счет прекращения ЕИДПЧ, трудно себе представить выделение аналогичной линии бюджета на вновь созданный орган из бюджета Сообщества, Комиссия не заинтересована в отказе от контроля над такими расходами; Общий результат можно было бы уменьшить, не увеличивая поддержку прав человека и демократии. Комиссия уже протестировала отмену ЕИДПЧ в 2013-2020 и запуск ЕФД может служить дополнительным аргументом.*
- *ЕФД должен быть вполне самостоятельным, гибким и беспартийным инструментом*
- *Основываясь на существующих организациях при проектировании ЕФД может спровоцировать отрицательный эффект для всего проекта; Есть много конкурирующих субъектов и дальнейшее лоббирование ФГО ВП будет необходимо для появления ЕФД в качестве самостоятельного, гибкого и беспартийного инструмента.*
- *Поскольку прямое и косвенное финансирование политических партий исключено в рамках существующих документов ЕС, ЕФД может предоставить место для инновационных способов работы с политическими партиями, которые признают свою важную роль в укреплении демократии.*
- *В отношении обоих документов (ЕИСП Фонда гражданского общества и Европейского фонда демократии), ЕС должен гарантировать, что эти документы согласованы с новым ЕИДПЧ для обеспечения максимального воздействия и взаимодополняемости, избежания двойного финансирования, при создании желаемого синергетического эффекта; ФГО ВП должен способствовать этому процессу, обеспечивая обратную связь и анализ*

В. Стратегический план для Форума гражданского общества

1. Приоритетные направления деятельности

Борис Навасардян

Приоритетные направления деятельности

(i) Мониторинг прогресса в достижении и осуществлении двусторонних соглашений с ЕС, а также мониторинг работы в различных тематических областях платформы

а) Общее решение по статусу результатов мониторинга ФГО должны быть сделаны ЕС и правительствами стран-партнеров. Соответствующие механизмы уведомления и включения этих результатов в официальной повестке дня Восточного партнерства должны быть разработаны.

б) Специальные многосторонние единицы, в том числе представителей организаций гражданского общества ЕС и стран ВП, должен быть создан в структуре ФГО, с миссией по разработке методологий, а также для выбора групп мониторинга и проверки качества каждого доклада о мониторинге. Отчеты о мониторинге утверждают, что они сделаны от имени ФГО и должны одобрять данный механизм. Механизм также должен иметь подразделения для соответствующих тематических и профильных исследований.

в) Мониторинг прогресса в достижении двустороннего соглашения (АА, DCFTA, об упрощении визового режима и т.д.) должен включать оценку того, как важные области были определены для переговоров; то, что было в исходной ситуации и улучшения в этих областях в процессе переговоров; какая степень заинтересованности участников переговоров для достижения результата была представлена каждой из сторон; насколько последовательны в результатах переговоров, в какой степени гражданское общество было вовлечено.

ii) Предоставление экспертного анализа политики и рекомендаций

а) Другой блок экспертного анализа политики и рекомендаций должен быть создан в структуре ФГО. Его работа должна быть основана как на результаты мониторинговых исследований, а также на другие аналитических методах (в том числе "индексации", прогнозах и исследованиях в области геополитических, рыночных, социальных, экологических тенденций, и т.д.).

б) Результаты этого подразделения также должны иметь определенный статус и механизмы объявления, представления на официальном уровне Восточного партнерства.

(iii) Надзорный орган по вопросам демократии и прав человека

а) ФГО должен производить ежегодные доклады о ходе реформ, ситуации с демократией и правами человека. Отчеты должны включать как сравнительное рассмотрение всего Восточного региона и отдельный раздел по каждой из шести стран. Отчет должен быть основан на докладах рабочих подгрупп и подаваться в редакционную группу, состоящую из представителей назначенных на Форуме в рамках специальных процедур. Публикации доклада от имени ФГО должны быть обязанностью руководящего комитета.

б) Ежегодные доклады должны отражать международные обязательства, взятые соответствующими странами; технические/институциональные изменения (принятое законодательство, создание учреждений); практическое функционирование; отражение этих изменений в реальной жизни общества, народа; роли/участия гражданского общества в вышеупомянутых процессах.

в) С помощью отчетов политического принципа обусловленности и реализации "больше за более" формула может быть обеспечено в контексте отношений между ЕС и странами-партнерами отношений. Разработка специальных индексов на ситуацию в конкретных областях, должны рассматриваться (борьба с коррупцией, свобода СМИ, права человека и т.д. в соответствии с возросшей компетенции конкретных РГС).

г) Особое внимание должно быть уделено на КСФ в идентификации реальных "агентов изменений" в каждой стране Восточного партнерства. Это могут быть государственные чиновники, политических партий и отдельных политиков, экспертов и, прежде всего гражданского общества. Учитывая очень спорный событий в третий сектор стран-партнеров, четкое различие между теми, кто просто объявить о своей приверженности европейским ценностям и реформирования и тех, кто последовательно и мужественно приложить усилия для того, должны быть сделаны. ЕС через свои инструменты предоставляет техническую поддержку, финансирование не слишком полагаясь на достоинства организации, но по большей части основаны на содержании предложения (технической оценки). И

такой подход вряд ли может быть оспорена в целом. Но в конкретном контексте CSF истории и доказал преданность организаций должны стать ключевыми факторами. В противном случае ФСК будет просто станет еще одним огромным потребительских субсидий, а не двигатель для реальных и устойчивых реформ, обеспечивая тем самым дополнительную ценность в качестве институциональной частью процесса ВП."Аудит" ОГО в странах Восточного партнерства является сложной и трудной задачей, которая вряд ли может быть достигнута в течение короткого периода времени. Тем не менее, развитие его механизмы должны быть серьезно рассмотрены.

(iv) Созыв/демонстрация/поощрения и поддержка проектов

а) В дополнение к тому, что было описано выше, хорошо разработанная система публикации всех докладов ФГО и их продвижение в странах ЕС/учреждениях и странах ВП должны быть разработаны.

(v) Ведущее лобби для более тесной политической и экономической интеграции стран-партнеров с ЕС, так и для трехстороннего диалога на национальном уровне по поводу решений, касающихся двусторонних соглашений.

а) Национальные платформы от имени ФГО должны быть участниками трехстороннего диалога по вопросам трехстороннего соглашения. В то же время, НПС в их подходах должны быть отражены общие подходы ФГО и не отличаться друг от друга по принципиальным вопросам в зависимости от страны. Сочетание определенной автономии и статуса ФГО должно быть обеспечено. Отсутствие сформулированных правил и процедур приводит к напряженности и конфликтам между организациями гражданского общества в национальном уровне. Лучше поздно, чем никогда такие правила должны быть разработаны.

Они должны включать:

1. Открытость и участие всех тех НПО, которые выразили заинтересованность в ВП процесса. Их право быть в курсе всех событий в процессе ФГО должно быть обеспечено. Их предложения, идеи, инициативы должны быть рассмотрены и оценены.
2. Смену делегатов ФГО и расширение ФГО должны быть отражены в правилах отбора участников и процедурах.
3. Национальные координаторы избираемых национальными делегациями в каждый форум должны быть основным каналом обеспечения связи между ФГО и национальными платформами.
4. Делегатами каждого текущего форума являются те, кто в первую очередь подотчетны Национальному посреднику.
5. Собственность делегатов ФГО разных лет в ФГО и национальных платформах должна быть обеспечена

ФГО и Европейская комиссия

Гражданское общество должно быть непокорным. Но в Восточное партнерстве это является неуправляемым в двух аспектах: в одном, как и в любого подлинном гражданском обществе. В другом, потому что его части использует принцип вседозволенности, чтобы добавить хаоса и достижения своих целей в хаосе. В целях решения этих проблем, я рекомендую:

1. чтобы ЕС по-прежнему жестко управляло гражданским обществом и Восточным партнерством, основанном на четких и прозрачных критериях
2. Для того, чтобы выработать эти критерии, ввести серьезный ежегодный аудит для ВП, как и коррупции, прав человека и свободы выражения мнений, проведенных самими строгими независимыми экспертами (не связанными напрямую с институтами ЕС).

Таким образом, демократическая помощь должна направляться полностью под контролем гражданского общества (но того, которое остается после двух рекомендаций выше).

Гражданское общество должно быть построено и далее поддерживается независимо от государственных структур (и Инструмент для Гражданского общества может быть инструментом для этого). Гражданское общество должно пройти очень жесткий аудит периодически, и только те, кто выстоял, аудит с высокими оценками могут быть поддержанны. Следует в первую очередь проверять при рассмотрении возможности выделения гранта.

Аналогичная система помощи должна быть разработана для России, и в стратегическом и коммуникационном единстве с ВП. В России гражданское общество сегодня значительно маргинально, и должно быть поддержано. Проекты Россия-Восточное партнерство должны быть поддержаны, а также ведомственные тупики внутри ЕС должны быть преодолены быстро и решительно.

Ясно, что пока конфликты в регионе не будут решены, по крайней мере, не будет перспективы для их решения, никакого окончательного прогресса не может быть, кроме, пожалуй, для Украины и Беларуси. Молдова и весь Южный Кавказ являются заложниками своих конфликтов, и постоянным источником нестабильности.

Политическая воля ЕС, в сочетании с мышлением и парадигмой включения гражданского общества, могут сыграть решающую роль. Так же, как включение гражданского общества в процесс ВП, если бы не против воли правительств Восточного партнерства, но по крайней мере без их разрешения, то же самое должно быть сделано с привлечением остатков или зарождающихся формирований гражданского общества из непризнанных организаций (и перемещенных лиц).

Именно эти люди, особенно молодежь, которая, в среднесрочной перспективе, станет ресурсом повышения стабильности, если не изменят свои взгляды с «туннельного взгляда» и «взгляда из траншеи, в снайперский бинокль, на противника» к поиску вариантов для мира и сосуществования. Поддержка правительств, и особенно поддержка двусторонних правительственных переговоров, еще никогда не была такой стратегически важной, поскольку поддержка гражданского общества от государства из-за войн и конфликтов, с призывом собраться вместе и решать совместно вопросы о правах человека, коррупции, и т.д. в многосторонних механизмах имеет огромное значение.

Здесь европейские системы многосторонних отношений и федерализма, такие как Европа регионов, на примере Ирландии, Тироля и даже Кипра (пока) являются ключевыми. Параллельно, внутри обществ развитие ненависти и нетерпимости должны быть постоянно предотвращаемы, без каких-либо объяснений, а противоположные тенденции явно поддерживаться в значительных масштабах, в частности, через гранты, и, в частности обращая внимание на средства массовой информации и систему образования, а также культурные мероприятия.

Когда мы говорим об обусловленности, тем не менее, мы не можем иметь один подход для всех. Это то, что необходимо признать, но не только признать: мы должны найти способы обойти тот факт, что, учитывая, что Беларусь и Азербайджан находятся далеко внизу по свободам и правам человека, нарушение свободы и прав человека в Армении или Украине не должны допускаться более.

Более того: если мы подходим к вопросу реализации схемы «больше за больше, меньше за меньше», мы должны разработать систему маятников, которая уравнивает геополитический маятник.

Суть ее состоит в следующем: если есть больше демократии и доказанных положительных реформ и они явно приносят свои плоды в любом из государств Восточного партнерства, поддержка им должна возрасти, как финансово, так и иначе: возможности, поддержка своих инициатив на международной арене (например, как «Год книги» ЮНЕСКО в Армении в 2012 году) и т.д.

Однако, если государство не в состоянии продемонстрировать надежный прогресс, особенно в реформе своих систем выборов и правовых систем, то поддержка должна быть выведена из состояния видимой и узнаваемой, и это сообщение должно быть объявлено широко (например, окончательный вывод 50 млн. евро транша гранта в Армении, поскольку она не смогла серьезно разобраться с событиями 1 марта 2008).

И в этом случае гражданское общество является единственным надежным рычагом, который будет использоваться, чтобы избежать этого эффекта: должно быть явно объявлено, что все средства для реформ были выведены из государства из-за его недостатков в сфере реформирования и направляются обратно через гражданское общество. Пример Советского Союза (поддержка диссидентов в ранние годы, а также «нападение» Сороса прекратились с приходом перестройки) является одним из самых больших примеров, который демонстрирует, что можно правильно направить деньги и сделать так, чтобы избавиться от авторитаризма без любых жестких мер, но есть также много других примеров.

2. Стратегический план для перехода гражданского общества к демократии

Андрей Егоров

Восточное партнерство и Европейская политика соседства, направлены на создание зоны стабильности, благосостояния и демократии на границах ЕС. Предлагая свою помощь странам для завершения процесса институционального строительства и реформирования широкого спектра областей от экономики до культуры, ЕС рассчитывает на шаги этих стран в направлении демократизации и признание базовых ценностей и стандартов ЕС (подход условности и принцип «больше за больше»).

Противоречия ситуации, нежелание национальных правительств большинства стран ВП следовать этой логике, переход к демократии в странах-партнерах, создают угрозу изменения в правящей элите, и эта цена кажется им слишком высокой. Таким образом, демократизация стран-партнеров может быть не столько условием для сближения с ЕС, но результатом такого сближения. ВП в этом смысле может (и должно) рассматриваться гражданским обществом как инструмент для завершения процесса де-советизации, национально-государственного строительства в странах-партнерах, и, наконец, их европеизации и демократизации. Только такая последовательность может обеспечить стабильность демократических преобразований в долгосрочном периоде.

В отличие от правительств, гражданское общество стран ВП в целом про-ЕС настроено в качестве основного агента демократических перемен. Роль гражданского общества состоит в продвижении европейского вектора развития в странах-партнерах, давлении на свои собственные национальные правительства, предотвращении имитации реформ и широком распространении европейских ценностей в обществе. Сегодня гражданское общество в странах-партнерах не имеет силы, чтобы оказать существенное влияние на демократические преобразования, но, тем не менее, это единственный актер, который в состоянии гарантировать движение в этом направлении. Осуществление гражданским обществом такой роли возможно, только если оно поддерживается ЕС, и если ЕС признает гражданское общество как независимого и законного субъекта отношений наряду с национальными правительствами.

Рамковым инструментом таких отношений может быть конструктивный диалог национальных правительств, ЕС, и гражданского общества, касающийся демократизации, актуализации прав человека, двустороннего сближения с ЕС, а также внедрения европейских стандартов в странах-партнерах. Координация стратегии демократических преобразований в странах-партнерах может быть предметом для начала конструктивного диалога.

Конкретная ситуация, которая развивается в разных странах Восточного партнерства, не предполагает возможности разработки единой стратегии для всех шести стран. Уникальный план должен быть разработан для каждой страны в рамках структурного диалога на национальном уровне. Таким образом, стандарты ЕС будет действовать как общие рамки для стратегий. Кроме того, их участие в разработке и трехсторонней координации стратегий, структур гражданского общества играют значительную роль в материализации, мониторинге и оценке продвижения принятых планов действий.

ОМК может быть прототипом для создания механизма участия гражданского общества в разработке и реализации стратегий. Открытый метод координации (ОМК) широко используется в ЕС и уже показал свою эффективность в качестве средства скоординированного движения различных субъектов к общим социальным и политическим стандартам и ориентирам, без объединения.

Идея этого метода состоит в регулировании и направлении процессе решения совместных социальных и политических проблем (безработицы, сокращения бедности, гармонизации систем образования и т.д.) не через строгий и централизованный подход, а через создание совместной системы мониторинга.

Этот метод состоит из следующих процедур:

1. Определение рамочных принципов, целей и стратегии для преодоления той или иной проблемы общей для всех стран-участниц.

2. Разработка и установление количественных и качественных показателей, которые адаптированы к контекстам стран-участниц. Эти показатели позволяют сравнивать страны, а также оценить прогресс каждой страны в соответствии с общими ориентирами.
3. Проведение исследований и экспертной оценки (как правительственных, так и независимых) ситуации в той или иной области согласно разработанным показателям, оценка общего и индивидуального прогресса в рамках Восточного партнерства; определение лидеров и аутсайдеров в решении конкретных целевых задач, представляющих лучшие практики.
4. На основе такого рода исследований и оценок, определяются «белые пятна» и медленное движение в сторону решения проблемы, создавая стратегии и рекомендации для каждой страны на предстоящий период времени. Эти рекомендации представляются национальным правительствам для их адаптации к национальным программам реализации.
5. После проведения национальных программ по реализации (обычно раз в год) - проведение исследований и составление отчетов по каждой стране. Сравнительные отчеты представляются общественности и распространяются через средства массовой информации, что создает общественный контроль и контроль со стороны общественного мнения.
6. Новые стратегии для национальных программ разрабатываются на основе оценки, которая учитывает индивидуальный прогресс в рамках общей программы и целей.

Открытый метод координации:

- Осуществляет «мягкое» управление (с помощью мониторинга программ) на основании не санкций, а экспертных опросов, описания лучших практик и гласности;
- Не объединяет стратегии и действия, а также предоставляет возможности для каждой страны, решить наиболее актуальные проблемы и двигаться вперед в соответствии с собственным контекстом;
- Предоставляет возможность для широкого и открытого участия в отражении и формировании направлений деятельности и ее результатов.

Для внедрения этого метода в практику ВП, необходимо:

1. Разработать принципы и критерии оценки приближения стран ВП к европейскому пространству, которые могут быть использованы в качестве инструмента для оценки программы ВП в целом.
2. Внедрить законную экспертизу и процедуры оценки (создание сравнительного и страновых докладов) для оценки прогресса демократизации стран ВП. Эти процедуры должны быть основаны на обязательном включении гражданского общества (ФГО и отчеты Национальной Платформы) и параллельной или совместной оценки национальных или внешних экспертов.
3. Определить (в рамках платформ) место и время для представления докладов и рекомендаций (стратегий для каждой страны).
4. Обеспечить возможность широкой гласности представления и обсуждения докладов, экспертных заключений и оценки докладов о прогрессе Восточного партнерства.

При формировании показателей прогресса по этим пунктам, следующие контексты должны быть приняты во внимание:

Социально-исторический контекст: система оценки должна быть основана на глубоком знании текущей ситуации с де-советизацией и процессами демократизации в странах-партнерах. Использование формальных критериев, которые часто используются для оценки развития в странах с другим социально-историческим контекстом, может привести к неадекватному пониманию и оценке.

Региональный контекст: система оценки должна быть ориентирована на формирование нового европейского региона через установление единой системы индикаторов и коммуникации о методах и путях развития.

Европейский контекст: система показателей и критериев должна быть в соответствии с европейскими тенденциями и процессами.

Учет этих контекстов предполагает обязательное включение гражданского общества в развитие общей системы показателей прогресса ВП, а также непосредственное участие в программе мониторинга системы. Только гражданское общество стран-партнеров ЕС может удержать внимание во всех трех контекстах. Оно имеет необходимые знания уникальных ситуаций в своих странах, входит в ФГО на региональном уровне и имеет четкую проевропейскую ориентацию.