



Дорожная карта Восточного партнерства к Вильнюсскому саммиту

Оценка реализации дорожной карты Форумом гражданского общества Восточного партнерства

Координаторы – Региональный экологический центр (Молдова) и Ассоциация для поддержки открытого общества (PASOS), 13 ноября 2013 г.

Оценка за период май 2012 г. – октябрь 2013 г.

Джефф Ловитт, исполнительный директор PASOS

Открытая дорога от Вильнюса до Риги

Чтобы достичь устойчивого демократического развития, ЕС и страны-партнеры должны содействовать углублению демократии, проведению свободных и справедливых выборов и прибегать к более инклюзивному процессу принятия политических решений

Отчеты Форума гражданского общества ВП о достигнутом прогрессе в реализации дорожной карты Восточного партнерства к Вильнюсскому саммиту говорят о необходимости как для ЕС, так и для правительств стран-партнеров стать более открытыми и усовершенствовать механизмы участия общественности и всех заинтересованных сторон – от бизнеса до гражданского общества – в принятии политических решений с целью усиления эффективности, подотчетности и устойчивости результатов проводимой политики

ВИЛЬНЮССКИЙ САММИТ должен ознаменовать начало нового этапа Европейской интеграции для восточных соседей Европейского Союза. Для Грузии, Молдовы и Украины существует перспектива парафирования или подписания Соглашения об ассоциации и Соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС. Азербайджан, возможно, подпишет соглашения о либерализации визового режима и реадмиссии.

В случае Армении, значительный прогресс, достигнутый в направлении завершения переговоров по Соглашению об ассоциации и Соглашению о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС, должен стать основой для возобновления интеграционных перспектив страны, а взаимодействие со всеми слоями общества с целью достижения устойчивого демократического развития и более тесной Европейской интеграции должно стать возобновленным приоритетом в отношениях ЕС с Беларусью.

В период, предшествующий Саммиту, страны-партнеры подвергались негативной дипломатической атаке со стороны Российской Федерации – от наложения торговых эмбарго до призывов присоединиться к Таможенному союзу России, Беларуси и Казахстана. В случае с Арменией, несмотря на успешное завершение переговоров с ЕС по Соглашению о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли, 3 сентября 2013 г. президент Армении Серж Саргсян опровергнул все ожидания, согласившись присоединиться к Таможенному союзу.

Активные дипломатические усилия ЕС по отношению к Украине положительно контрастируют с негативной дипломатией со стороны Москвы, с ее угрозами отрезать Украину от российских рынков, но за исключением Молдовы и Грузии, в странах-партнерах не созданы условия для реализации целей Соглашений об ассоциации. Они далеки от открытого и коллегиального процесса принятия



Оценка за период май 2012 – октябрь 2013

политических решений, который будет необходим для демократического развития и Европейской интеграции.

Европейский Союз также должен предпринять существенные усилия по направлению к открытому правительству и обеспечить более твердую решимость всех институтов ЕС добиваться проведения свободных и справедливых выборов и способствовать осуществлению более глубоких демократических реформ в странах-партнерах.

После заявления депутатов Европейского парламента, которые «провели мониторинг» президентских выборов в Азербайджане 9 октября 2013 г., о том, что выборы были свободными и справедливыми, несмотря на отчет ОБСЕ-БДИПЧ, в котором утверждается, что выборы «были скомпрометированы ограничением базовых свобод, отсутствием равных условий для кандидатов и значительными проблемами в день выборов¹, необходимо провести полный пересмотр уровня и статуса участия депутатов Европейского парламента в мониторинге выборов.

Более того, уровень секретности вокруг переговоров о соглашениях между ЕС и странами-партнерами – под видом дипломатии – ослабил аргументацию ЕС в пользу Европейской интеграции. Была утрачена возможность проведения общественных дебатов и создания ощущения причастности к процессу Европейской интеграции среди широких слоев населения стран-партнеров. Это не остановило бы давление со стороны Москвы, но усилило бы роль тех, кто добивается более тесной интеграции с ЕС, особенно в Армении.

Мониторинг развития событий в странах-партнерах в период с мая 2012 года, когда была разработана дорожная карта к Вильнюсскому саммиту, показывает, что Грузия и Молдова – единственные среди стран-партнеров, где процесс принятия политических решений был достаточно открытым и восприимчивым к политическим инициативам со стороны гражданского общества и экспертов. В Украине этот процесс характеризуется ограниченной открытостью, а в Армении только делаются

первые шаги по обеспечению большей открытости.

Несмотря на постоянный статус участника, присвоенный Форуму гражданского общества на межгосударственных совещаниях, только в Грузии представители гражданского общества принимали участие в регулярных трехсторонних форумах, включавших правительство, делегацию ЕС и гражданское общество, хотя в Молдове гражданское общество сейчас имеет статус наблюдателя на заседаниях правительства. Несмотря на то, что органы власти стран-партнеров приветствовали значительные усилия со стороны ЕС по вовлечению гражданского общества в процесс разработки политики, реальные действия по стимулированию диалога между властью и гражданским обществом были менее эффективными. Представители гражданского общества в Армении и Украине считают, что необходим более существенный стимул со стороны ЕС для достижения этой цели.

Однако создается впечатление, что необходимость в коллегиальном и предусматривающем участие разных заинтересованных сторон принятии политических решений была проигнорирована, когда речь шла о Соглашениях об ассоциации между ЕС и странами-партнерами. Переговоры и процесс подготовки текста Соглашений проходили за «закрытыми дверями» для общественности и большей части гражданского общества и бизнес-ассоциаций (ключевых заинтересованных сторон, с которыми должны были проводиться консультации по содержанию соглашений о ЗСТ) как со стороны стран-партнеров, так и со стороны ЕС.

Это означает, что отсутствовало понимание важности Соглашений об ассоциации в приближении партнеров к ценностям и стандартам, популяризируемым Европейским Союзом, и к четким выгодам для стран-партнеров от более тесной Европейской интеграции. В случае Украины, в некоторых областях политики украинское правительство больше консультировалось с экспертами, представляющими гражданское общество, чем чиновники Европейского Союза, поэтому создается впечатление, что позиция ЕС была чем-то большим, чем просто молчаливое согласие с решением власти стран-партнеров держать в секрете проекты соглашений; в действительности, вынесение проектов соглашений на обсуждение общественности могло и не встретить возражений со стороны власти, и,

¹ Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.
<http://www.osce.org/odihr/elections/106908>

Оценка за период май 2012 – октябрь 2013

без сомнений, придало бы окончательному тексту соглашений более сильную легитимность и ощущение причастности в глазах общественности.

Была утрачена возможность способствовать большему пониманию важности и актуальности содержания Соглашений об ассоциации, и сформировалось представление о Европейской интеграции как об элитной и бюрократической затее, а не о важном проекте, который наделяет властью граждан.

В дополнение к установлению трехстороннего диалога между ЕС, правительствами стран-партнеров и Национальными Платформами Форума гражданского общества, необходимо учредить постоянную платформу сотрудничества для содействия диалогу между Национальной Платформой и депутатами ЕВРОПАРЛАМЕНТА в соответствующих странах-партнерах. Также нужно сформировать тематические рабочие группы экспертов, представляющих гражданское общество и заинтересованные стороны (например, бизнес, правозащитные организации), с целью установления связей между гражданским обществом, представителями ЕС и государственными агентствами, которые выполняют регуляторную функцию в соответствующих областях политики.

Вышеупомянутые выводы являются частью проводимого Форумом гражданского общества мониторинга прогресса реализации дорожной карты Восточного партнерства к Вильнюсскому саммиту, которая была утверждена Европейской Комиссией в мае 2012 года.

Мониторинг демонстрирует как прогресс в некоторых областях, так и движение назад в других, и наличие долгосрочных проблем во всех шести странах.

Прогресс на **многостороннем** уровне описывается в отчетах по отдельным странам, но стоит отметить особенный прогресс в области управления границами. Была начата модернизация пограничных переходов между странами-партнерами (например, Арменией и Грузией), и были подписаны рабочие соглашения с FRONTEX, Арменией и Азербайджаном (они уже действуют в Грузии, Молдове и Украине). Несколько соглашений было подписано или парафировано с Европолом и Евроюстом.

В **Армении** остается нерешенным вопрос независимой юстиции, но при этом очевидной является возросшая готовность

взаимодействовать с гражданским обществом, к примеру, участие Министерства юстиции в разработке правозащитной стратегии. Представители органов власти не участвуют в трехсторонних встречах с ЕС и гражданским обществом, а вещательные СМИ остаются под контролем правительства. Прогресс в подписании соглашения о реадмиссии сопровождался завершением переговоров о Соглашении об ассоциации и Соглашении о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС – до того, как заявление о намерении присоединиться к Таможенному союзу изменило направление государственной политики.

В **Азербайджане** законодательство о свободе собраний подвергло риску участие в президентских выборах, политические заключенные остаются за решеткой, и отсутствуют как процедуры коллегиального принятия политических решений, так и трехсторонние переговоры между правительством, ЕС и гражданским обществом.

Среди позитивных достижений Азербайджана – готовность к подписанию соглашений об упрощении визового режима и реадмиссии на Вильнюсском саммите и окончательное согласование планов развития «Азербайджан 2020: Взгляд в будущее».

В **Беларуси** органы власти не принимают участие в мероприятиях, организуемых ЕС в рамках Диалога о модернизации, а продолжающееся пребывание за решеткой политических заключенных и ограничение свободного политического взаимодействия остаются главными препятствиями для Европейской интеграции.

Парламентские и президентские выборы в **Грузии**, прошедшие соответственно в 2012 и 2013 годах, несмотря на поляризацию политических сил, были свободными и справедливыми, что ознаменовало шаг вперед в развитии страны. Также со времени парламентских выборов власти демонстрируют большую открытость к взаимодействию с гражданским обществом. Но существует потребность в большей защите меньшинств и принятии антидискриминационного законодательства. Были приняты законодательные изменения с целью увеличения независимости судебной власти, и – в дополнение к завершению переговоров о Соглашении об ассоциации и Соглашении о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС, – 25 февраля 2013 г. началась

Оценка за период май 2012 – октябрь 2013

реализация Плана действий по либерализации визового режима.

Обеспокоенность вызывает соблюдение права на свободу собраний, в частности, недостаточные усилия полиции по обеспечению права на мирные собрания лесбийских и гей-сообществ.

Молдова в настоящее время разрешает представителю гражданского общества посещать заседания правительства, что является значительным достижением в отношениях власти и гражданского общества. В стране начали действовать Национальная комиссия по борьбе с коррупцией и Совет по предотвращению дискриминации. Молдова не только завершила переговоры о Соглашении об ассоциации и Соглашении о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли, но и стала первой страной Восточного партнерства, реализующей вторую фазу Плана действий по либерализации визового режима.

С другой стороны, во время политического кризиса весной 2013 года политические силы принимали различные поправки к закону о выборах без консультаций с общественностью. Существует острая потребность в разнообразии медиа-собственности, прозрачности политического финансирования и реформе судебной системы и прокуратуры для усиления борьбы с коррупцией. Ожидается, что приоритетом второго этапа программы Всеобъемлющего институционального развития станет судебная реформа.

В **Украине** закон о референдуме позволяет правительству изменять или даже отменять Конституцию без одобрения парламента. В отношении представителей политической оппозиции по-прежнему используется избирательное правосудие, хотя мы приветствуем освобождение некоторых оппозиционеров. Несмотря на наличие широкого консенсуса в отношении предложенных реформ избирательного законодательства, так и не был принят новый закон о выборах.

Однако среди позитивных изменений в Украине стоит отметить парафирование Соглашения об ассоциации в 2012 году, принятие нового Уголовно-процессуального кодекса и нового закона об общественных объединениях, который устранил административные препятствия для организаций гражданского общества. Определенный прогресс был достигнут с внедрением антикоррупционных мер на

законодательном уровне. Украина также улучшила свой рейтинг в отчете Всемирного Банка «Ведение бизнеса».

Во всех странах Восточного партнерства к первоочередным проблемам относятся коррупция и отсутствие плюралистичной медиа-среды.

Без сомнения, Вильнюсский саммит станет новой вехой в отношениях большинства стран-партнеров с ЕС. Но все стороны должны сейчас признать, что любая устойчивая интеграция невозможна без глубоких демократических изменений, которые предусматривают вовлечение экспертов, гражданского общества и широкой общественности в разработку политических реформ. Ключевой задачей является необходимость мониторинга использования финансирования со стороны ЕС правительствами стран-партнеров, в первую очередь, в рамках программы Всеобъемлющего институционального развития. Необходимо разработать механизм включения диалога между правительством и гражданским обществом во все проекты Программы всеобъемлющего институционального развития и обеспечить независимый мониторинг использования и эффективности финансирования, выделенного в рамках этой программы.

Подобным образом, в Беларуси необходимо расширить программы повышения компетентности государственных служащих с тем, чтобы включить в них других участников процесса разработки политики (гражданское общество и бизнес-ассоциации) и консультироваться с этими заинтересованными сторонами, включая Форум гражданского общества, на этапах разработки, реализации и мониторинга этих программ. Перед началом реализации программ должны проходить публичные слушания и другие формы общественной дискуссии.

В ЕС никто не ставит под сомнение преимущества инклюзивного процесса принятия политических решений, в ходе которого заинтересованные стороны могут провести анализ выгод и затрат и осветить перспективы для разных слоев общества, что способствует улучшению качества и устойчивости политических решений и принимаемых законов. Дорожная карта, очерчивающая траекторию от Вильнюсского саммита до саммита Восточного партнерства в 2015 году, который состоится в Риге во время президентства Латвии в

Оценка за период май 2012 – октябрь 2013

Совете ЕС, должна предусматривать
применение принципа открытого
управления и коллегиального принятия

политических решений на каждом этапе и на
каждой остановке на пути. Дорога к Риге
должна быть открытой.