Голоса представителей гражданского общества: **Потребности, перспективы и вызовы программы Восточного партнерства**

Кишинев, Молдова, апрель 2018 года, 2021 год. Демонстрация за внеочередные выборы. Источник: Shutterstock, Frimu Films.

Автор: Анна Замейц

Авторы: Наджмин Камилсой, Елена Терзи, Тинатин Джапаридзе, Надежда Паскару-Ботнару, Михай Которобай, Елена Романова

Языковая редакция: Скотт Хадсон

Руководитель: Петр Дрбоглав, Надия Иванова

Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

Этот отчет был составлен при финансовой поддержке грантовой программы Министерства иностранных дел Чешской Республики под названием «Приоритеты внешней политики и международных отношений Чехии». Взгляды и мнения, выраженные в настоящем отчете, принадлежат авторам и могут не отражать официальную политику или позицию чешского правительства.

Кишинев, Молдова, апрель 2018 года, 2021 год. Демонстрация за внеочередные выборы. Источник: Shutterstock, Frimu Films.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

С момента своего создания в 2009 году инициатива «Восточное партнерство» предложила важную дорожную карту реформ и углубления интеграции с Европейским союзом (ЕС) для шести стран, которые являются соседями ЕС с востока: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. Однако в последние годы разная политическая динамика и все большее расхождение траекторий отдельных стран привели к кризису общего политического подхода. В то время как Грузию, Молдову и Украину объединило стремление к более глубоким связям с ЕС, Армения выбрала особые отношения, Азербайджан сосредоточился исключительно на экономической интеграции, а режим Александра Лукашенко приостановил участие Беларуси в программе. В условиях переменчивого политического климата именно гражданское общество стало устойчивым проевропейским голосом, который неизменно призывает правительства своих стран к ответственности. В настоящем отчете, к составлению которого было привлечено свыше 250 представителей гражданского общества Армении, Азербайджана, Грузии, Молдовы и Украины, рассматривается текущее состояние отношений этих стран с Европейским союзом и излагаются рекомендуемые приоритеты для будущего сотрудничества. Программу Восточного партнерства необходимо актуализировать, чтобы она не устарела, отражала сложившуюся ситуацию и могла предложить новый, индивидуальный подход к каждой из стран-участниц, основывающийся на ценностях Европейского Союза и сотрудничестве.

Введение

С тех пор, как по польско-шведской инициативе во время председательства Чехии в Совете Европейского союза (ЕС) было создано Восточное партнерство (ВП), прошло уже 12 лет. Восточное партнерство представляет собой комплексную программу поддержки, цель которой – приблизить шесть восточных соседей – Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину – к Европейскому союзу. Разработанная как продолжение Европейской политики соседства, эта рамочная программа предлагает дорожную карту реформ и более глубокого экономического сотрудничества между ЕС и принимающими в ней участие государствами.

В то время, как в некоторых странах программа дала замечательные результаты, в других они были более неоднозначными. Грузия, Молдова и Украина подписали соглашения об ассоциации, в которые вошла договоренность о либерализации визового режима, что вскоре позволило гражданам этих стран въезжать в Шенгенскую зону без виз. Армения, признавая свои тесные отношения с Россией, ратифицировала менее амбициозное, но тем не менее важное Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (CEPA).

Через пять лет после начала программы Азербайджан сделал серьезный шаг назад, ограничив основные внутренние политические свободы, но ему все равно удалось вывести свои экономические отношения с ЕС на новый уровень. Беларусь по сравнению с другими участниками программы оставалась в значительной степени аутсайдером, но в какие-то моменты она казалась открытой для диалога и готовой углублять связи с Брюсселем.

Однако события последних двух лет нанесли удар осторожному оптимизму в отношении того, что все шесть стран находятся на правильном пути.

Во-первых, фальсифицированные президентские выборы в Беларуси в августе 2020 года вызвали массовые демонстрации и повергли страну в смятение. После того, как ЕС ввел санкции против режима президента Александра Лукашенко в ответ на беспрецедентный уровень поддерживаемого государством насилия и задержания протестующих и гражданских активистов, Беларусь вышла из Восточного партнерства.

Несколько месяцев спустя в этом регионе возник еще один кризис. Между двумя членами Восточного партнерства, Азербайджаном и Арменией, разразилась война из-за Нагорного Карабаха и прилегающих территорий – она разрушила хрупкий мир в регионе и изменила геополитическую динамику. Она также продемонстрировала слабость дипломатии ЕС и неспособность блока содействовать предотвращению того, чтобы замороженные конфликты превращались в «горячие» вооруженные столкновения.

Помимо усиления влияния России в регионе война поставила постреволюционное правительство Армении на грань краха и усилила автократические тенденции в Азербайджане.

В соседней Грузии, которая долгое время считалась примером успешного взаимодействия с ЕС в регионе, после спорных парламентских выборов в октябре 2020 года, которые еще предстоит разрешить, наступил глубокий политический кризис.

Будущее Украины, втянутой в семилетнюю войну с поддерживаемыми Россией сепаратистами на востоке своей территории, остается неопределенным из-за продолжающихся провокаций Москвы и стягивания войск к границам.

Несмотря на трудности в осуществлении реформ, только Молдова в последнее время, как кажется, дает повод для оптимизма.

В условиях пандемии COVID-19, которая унесла жизни людей и сильно ударила по экономике

всех стран-участниц, и при меняющемся политическом климате, будущее программы Восточного партнерства и отношений ее членов с ЕС становится все более неопределенным.

Но на фоне изменяющихся политических обстоятельств гражданское общество в странах Восточного партнерства остается опорой голосов в поддержку ЕС в регионе. Хотя у организаций гражданского общества (ОГО) собственные проблемы и – в некоторых странах – они становятся мишенью все более интенсивного преследования, они являются важным движущим фактором реформ и продолжают призывать к ответственности правительство своих стран.

Предоставляя возможность высказаться представителям организаций гражданского общества в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине, настоящий отчет призван подвести итоги текущего состояния Восточного партнерства в каждой из стран, анализируя потребности, проблемы и перспективы каждой из них.

Для составления настоящего отчета было проведено исследование, в котором использовались онлайн-опросники и подробные собеседования, а также прошло пять «круглых столов», в которых приняли участие представители гражданского общества из различных сфер и различных географических регионов. Отчет был составлен на основании полученных **217 ответов на вопросы опросника**, многих часов групповых дискуссий и **25** индивидуальных собеседований.

В свете политических событий, произошедших в Беларуси за последний год, и последующего выхода режима Александра Лукашенко из программы, Беларусь в настоящий отчет включена не была.

МЕТОДОЛОГИЯ

Для оценки ситуации на местах и сбора ответов от гражданского общества использовались четыре метода: дискуссии за круглым столом, полуструктурированные собеседования, онлайн-опросы и дополнительные, «кабинетные» исследования.

В Армении и Молдове обсуждения за круглым столом проходили в Ереване и Кишиневе, и в них принимали участие члены Национальной платформы, молодежные активисты и другие представители гражданского общества из разных областей и регионов, которые собрались, чтобы обсудить проблемы и возможности, связанные с участием их стран в программе Восточного партнерства.

Из-за ситуации с пандемией COVID-19 в Азербайджане, Грузии и Украине мероприятия проводились онлайн, однако для них использовалась та же самая методология.

Для обеспечения инклюзивности дискуссии в каждом мероприятии **участвовало до шести** представителей местного гражданского общества, в результате чего общее число участников круглого стола **достигло 25.**

Кроме того, в онлайн или оффлайн режиме было проведено в общей сложности **25 полуструктурированных собеседований** с отдельными активистами ОГО и членами аналитических центров из разных стран.

Для сбора данных от более широкого сегмента гражданского общества, в том числе от тех, чье знание иностранных языков ограничено, был запущен онлайн-опрос на национальных языках. В ходе опроса, состоящего из 17 закрытых и 3 открытых вопросов, **были собраны ответы 217 представителей местного гражданского общества из пяти стран**: Армении (45), Азербайджана (48), Грузии (41), Молдовы (48) и Украины (35). Для выборки был использован метод снежного кома.

В Азербайджане большинство респондентов, принявших участие в опросе, были мужчинами (%72). Этот показатель отражает фактическое положение дел в гражданском секторе страны, где женщины – в основном из-за консервативных взглядов и нежелания участвовать в общественной жизни – все еще составляют меньшинство.

Около %70 всех респондентов были в возрасте от двадцати до тридцати лет, и только %12 указали возраст старше 55 лет.

Что касается географического разнообразия, то основная часть ответов (более 80%) в Азербайджане поступила из Баку, остальные – из городов Гянджа, Товуз и Барда. Поскольку большинство НПО и движений расположены в столице, активность в регионах довольно ограничена. Помимо демографических и экономических причин (в агломерации Баку проживает свыше 4 миллионов человек, что составляет почти половину населения страны) в игру вступают также политические факторы. Гражданское общество, действующее в регионах, как правило, подвергается более пристальному надзору и контролю со стороны местных властей, что затрудняет проведение независимой деятельности без привлечения внимания государства.

Тип организаций, представленных респондентами, варьировался от зарегистрированных НПО до незарегистрированных групп, неформальных общественных движений, молодежных инициатив, аналитических центров и представителей местных сообществ. Однако из-за проблем с регистрацией общественных организаций почти треть всех респондентов (%29,27) указала на некоторую принадлежность к незарегистрированным организациям, что представляет собой наибольшее число во всех изучаемых странах.

В Армении число респондентов женского пола (%73) было значительно выше, чем мужчин (%27), что частично соответствует ситуации в секторе гражданского общества, где женщины составляют большинство.

Что касается возраста участников, то большинство респондентов относились к самой молодой возрастной категории – 16–29 лет (51%), за которыми следовали группы 30–39 лет (20%), 50+ лет (18%) и 40–55 лет (11%).

Что касается правового статуса принимающих участие в исследовании представителей ОГО, то %85 респондентов были зарегистрированными НПО, а %5 представляли незарегистрированные инициативы. Остальные представляли общественные центры, экспертные центры и фонды. Процесс регистрации некоммерческих организаций в Армении довольно прост и обычно занимает не более 10 дней после представления всей соответствующей документации.

Что касается географического распределения респондентов, то %27 проживали в столице Ереване, %73 были из региональных общественных организаций, из которых только 12% были выходцами из сел, а остальные были жителями городов с населением от 5 000 до 120 000 человек.

С точки зрения других показателей, %38 респондентов указали в качестве своей основной сферы деятельности работу с молодежью или местным сообществом, а остальные представляли сферу образования (%18), прав человека, социальных прав (%9), гендерного равенства (7%), общественной политики (7%), окружающей среды и климата, прав животных (%6), демократии, верховенства права и выборов (4%), борьбы с коррупцией, прозрачности, контроля за расходованием бюджетных средств и другие сферы (9%).

В Грузии %63 участников опроса составляли женщины и %34 мужчины, а один респондент предпочел сохранить свою гендерную идентичность неопределенной. Процентная доля в этом распределении отражает преобладание женщин в третьем секторе Грузии. Кроме того, это напрямую связано с географической принадлежностью участников исследования, поскольку большая доля респондентов была связана с региональными организациями, которые были созданы и управляются женщинами.

Что касается возрастного распределения, то основная масса респондентов в Грузии (%46) принадлежала к возрастной группе 30–39 лет, за которой следует категория молодежи 16–29 лет

(24%) и людей в возрасте 40–55 лет (27%).

Что касается географического местонахождения, то 37% респондентов проживали в столице Грузии – Тбилиси, а остальные – в других городах и поселках по всей стране (Батуми, Кутаиси, Болниси и многие другие).

Что касается правового статуса организаций, то большинство участников опроса (%90) были зарегистрированными неправительственными организациями. В Грузии регистрация НПО является очень простой процедурой, и обычно ОГО могут быть официально зарегистрированы в первые месяцы после их создания. Кроме того, в опросе также приняли участие общественное движение, инициативная группа и профсоюзы.

В опросе приняли участие представители различных организаций. Относительно большая часть из них работала в области прав человека/социальных прав, гендерного равенства, окружающей среды/климата, прав животных, образования, молодежи и работы с местным сообществом, а также социальных услуг. Также примечательно, что большинство организаций указали, что у них несколько областей деятельности, поскольку области, отмеченные выше, были друг с другом взаимосвязаны.

В Молдове %64 респондентов, участвовавших в опросе, составляли женщины, и 34% мужчины. 3% отказались указать свою гендерную принадлежность. Фактически эти цифры соответствуют положению в стране, где в некоммерческом секторе большинство составляют женщины.

Что касается разбивки по возрасту, %48 респондентов были в возрасте 30–39 лет, %44 относятся к категориям 40–55 и 55+, и только 8% – в возрасте 16–29 лет.

Что касается географического распределения, то %31 респондентов проживали в столице Кишиневе, а остальные – в городах и поселках по всей стране, включая Бельцы, Дрокию, Комрат и другие.

93% респондентов отнесли себя к категории «НПО с правовым статусом». Такое большое число, вероятно, является следствием принятия Закона о некоммерческих организациях в 2020 году, который значительно упростил процесс регистрации НПО. Тем не менее, в отличие от других стран в рамках исследуемого региона (например, в Грузии), физические лица в Молдове не могут получить средства, если они не обращаются через зарегистрированные партнерские организации. Таким образом, упомянутый факт может послужить основой для «размножения» зарегистрированных НПО.

27 процентов НПО указали, что их основной сферой деятельности является развитие молодежи и сообщества, за которыми следуют 10 процентов представителей, работающих в сфере защиты прав человека, и 10 процентов из сектора по правам женщин. Другие респонденты представляли различные другие области, от средств массовой информации и борьбы с коррупцией до образования и городской деятельности.

В Украине %57 участников опроса составляли женщины и %40 мужчин, в то время как %3 отказались указать свою гендерную принадлежность.

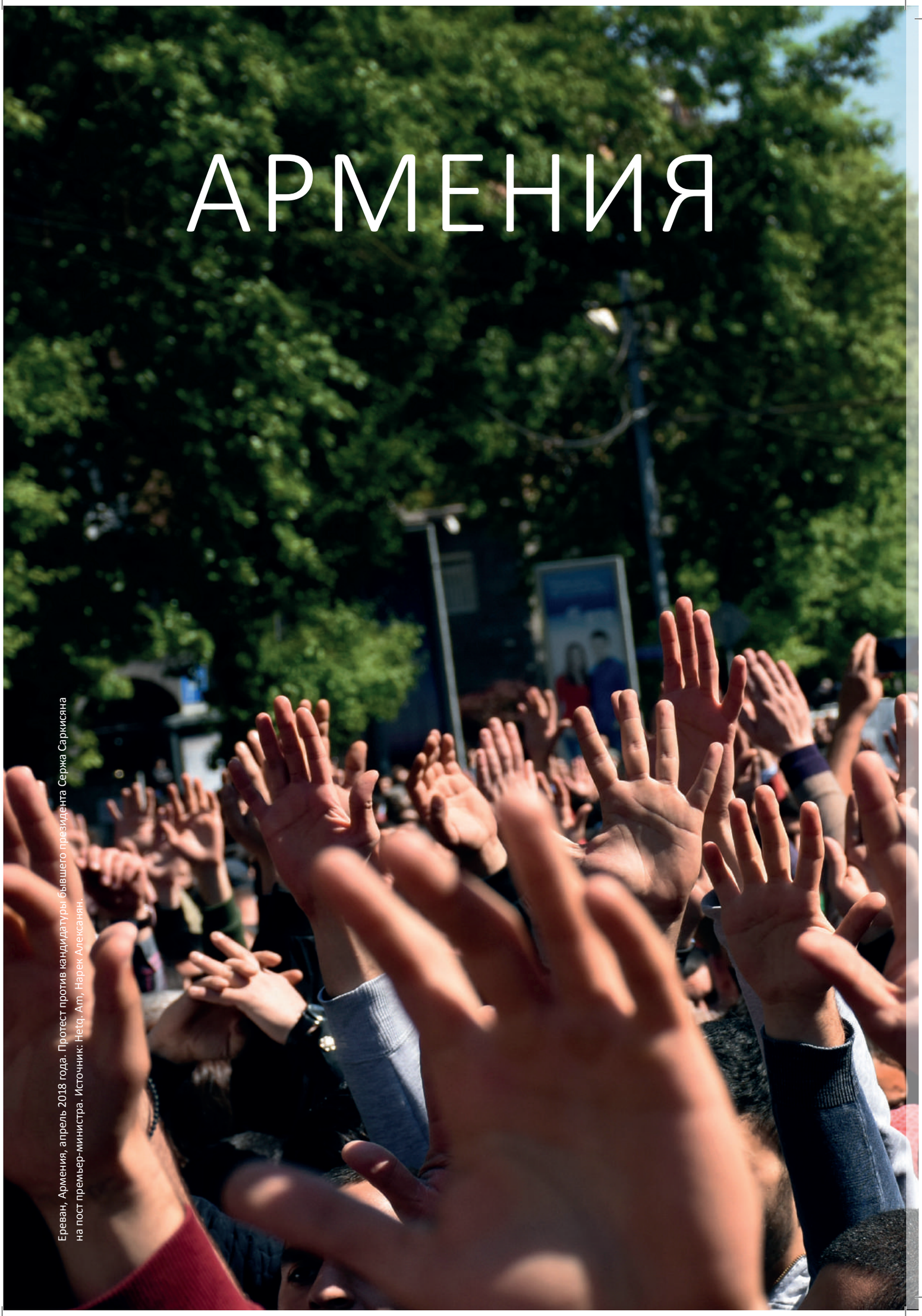
Большинство респондентов принадлежали к возрастной категории 30–39 лет, за которой следуют 40–55лет (34%). 11% участников опроса отметили свой возраст как 55+, а двое относились к категории молодежи (16–29 лет).

Что касается географического распределения, то %37 респондентов заявили, что они проживают в столице Киеве, в то время как остальные указали в качестве места жительства другие крупные города (Черкассы, Сумы, Краматорск, Винницу и другие).

Что касается правового статуса организаций, представленных участниками опроса, то подавляющее большинство из них были полноценными зарегистрированными НПО (%87). Один участник указал принадлежность к аналитическому центру, а еще трое отметили категорию «прочее».

Как и в других странах, в которых проводился опрос, респонденты представляли различные сферы деятельности, начиная от прав человека, организаций средств массовой информации, профсоюзов и заканчивая организациями гражданского общества, занимающимися вопросами образования, работы с молодежью, и группами по борьбе с коррупцией.

АРМЕНИЯ



Ереван, Армения, апрель 2018 года. Протест против кандидатуры бывшего президента Сержа Саркисяна на пост премьер-министра. Источник: Hetq. Am, Нарек Алексанян.

АРМЕНИЯ

Национальный контекст

С учетом сложной геополитической ситуации и вопросов безопасности Армения, небольшая республика, зажатая между Европой и Азией, долгое время была вынуждена соблюдать осторожный политический баланс между Западом и Востоком.

Хотя страна изначально стремилась к более тесным отношениям с Европейским союзом и, казалось бы, собиралась подписать Соглашение об ассоциации, переговоры о более амбициозном соглашении были прекращены после того, как президент Серж Саркисян неожиданно вышел из переговоров, а Ереван согласился присоединиться к Евразийскому экономическому союзу под руководством России.

Вместо этого в ноябре 2017 года Армения и ЕС подписали Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве (CEPA). Соглашение CEPA, вступившее в силу в 2021 году, направлено на углубление связей в широком спектре отраслей – от экономики и транспорта до вопросов охраны климата, правосудия, верховенства закона и демократии. Это также предполагает оказание помощи в осуществлении программы внутренних реформ в стране.

Хотя само соглашение о партнерстве не включает в себя устранение тарифных барьеров между ЕС и Арменией, оно играет для Еревана важную роль. Представляя собой политическую середину между членством страны в Евразийском союзе и полномасштабным сотрудничеством, которое могло бы предложить Соглашение об ассоциации, соглашение CEPA показало, что эти два геополитических направления можно объединить.

Когда в 2020 году пандемия COVID19- ударила по экономике Армении, ЕС предложил стране масштабный пакет помощи. Финансирование в размере 92 миллионов евро, предоставленное Брюсселем для борьбы со вспышкой нового коронавируса, было долгожданным шагом, особенно с учетом того, что из Москвы не ожидалось значительного объема финансовой поддержки[1].

Однако кризис COVID19- вскоре стал для Армении второстепенной проблемой, когда осенью 2020 года в Нагорном Карабахе и его окрестностях вспыхнули новые вооруженные столкновения. Конфликт, накалявшийся с момента прекращения огня при посредничестве Москвы в 1994 году, которое положило конец кровопролитной войне за территорию между Арменией и Азербайджаном, вступил в новую горячую фазу после того, как Азербайджан предпринял военное нападение, чтобы вернуть территории, потерянные в начале девяностых[2]годов. Как будто застигнутый врасплох, Ереван вскоре начал терпеть значительные военные потери, в то время как Азербайджан при поддержке современных технологий беспилотных летательных аппаратов из Турции быстро продвигался вперед. Москва, военный союзник Армении, хранила в первые дни войны молчание, несмотря на просьбы Еревана о помощи.

Однако, в итоге, жестокая 44-дневная война, в результате которой с обеих сторон погибло около 7 000 человек и десятки тысяч получили ранения[3], закончилась прекращением огня при посредничестве

1 Sammut, D. (2020). “Two Years after the Velvet Revolution, Armenia Needs the EU More than Ever.” European Policy Center. Онлайн: https://www.epc.eu/en/Publications/Two-years-after-the-Velvet-Revolution-Armenia-needs-the-EU-more-than~33e910

2 Нагорный Карабах – это регион, который входил в состав советской республики Азербайджан, населенный преимущественно армянами, в настоящий момент международно признан частью Азербайджана. С 1994 г. находится под контролем этнических армянских сил.

3 Isayev H.; Mejlumyan, A. (2021). Armenia, Azerbaijan Mark One-Year Anniversary of War. Eurasianet. Онлайн: https://

Кремля, который стал одной из сторон соглашения. Армения потеряла семь прилегающих к ней районов, которые с 1994 года были оккупированы в качестве буферной зоны, и потеряла контроль над частями самой территории Нагорного Карабаха. Трехстороннее прекращение огня включало размещение 2 000 российских военнослужащих – миротворцев в Нагорном Карабахе и Лачинском коридоре, причем планировалось сохранить их там по крайней мере до 2025 года. Соглашение также предусматривало создание нового транспортного сообщения под контролем российских войск между Азербайджаном и его эксклавом, Нахичеванской Автономной Республикой.

Эти болезненные военные действия стали для Армении грубым сигналом к пробуждению и привели к политическим беспорядкам в стране, угрожая свести на нет некоторые политические достижения Бархатной революции 2018 года. Правительство Никола Пашиняна, которое взяло на себя руководство страной после мирных уличных протестов два года назад, было обвинено оппозицией и частью широкой общественности в преждевременной капитуляции и балансировало на грани краха[4].

И конечно же, для Армении участие Турции в войне, учитывая исторически трагические отношения между этими двумя странами, представляло проблему и усиливало опасения о собственной безопасности, поскольку Анкара взяла на себя более активную и влиятельную роль в регионе.

Однако, вопреки здравому смыслу, меняющаяся геополитика может, в итоге, помочь Еревану в долгосрочной перспективе примириться со своим сильным соседом. Несмотря на неблагоприятную оптику, премьер-министр Армении Никол Пашинян и президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган выразили готовность нормализовать отношения и начать переговоры о сближении[5].

Однако, несмотря на первую годовщину войны, ситуация в Армении все еще выглядит шаткой. нагорнокарабахский конфликт далек от урегулирования, поскольку Азербайджан и Армения не восстановили дипломатические отношения, а нарушения режима прекращения огня продолжаются. Всеобъемлющее мирное соглашение, которое положило бы конец спору, все еще обсуждается, поскольку Ереван, среди прочего, добивается особого статуса для карабахского региона, в котором проживает 000 145 человек, %95 из которых являются этническими армянами[6].

Для оказания помощи гражданскому населению, пострадавшему в результате конфликта, и обеспечения разминирования населенных пунктов Европейская комиссия выделила более 17 миллионов евро гуманитарной помощи[7].

Кроме того, несмотря на положения соглашения об обмене военнопленными от ноября 2020 года, по данным правительства Армении, по меньшей мере 125 армян все еще удерживаются Азербайджаном, хотя Баку утверждает, что число пленных в три раза меньше, и требует, чтобы Армения сначала передала карту оставшихся наземных мин.[8]

Между тем, после войны 2020 года политическое влияние Минской группы ОБСЕ, которая возглавляла посреднический процесс между двумя сторонами с середины девяностых годов, значительно сократилось в пользу России.

Москва остается одним из сопредседателей группы, но с ее устаревшей структурой и режимами

---

eurasianet.org/armenia-azerbaijan-mark-one-year-anniversary-of-war

4 Mejlumyan, A. Kuchera, J. “Armenian Government Under Attack Following War Defeat.” Eurasianet. Онлайн: https://eurasianet.org/armenian-government-under-attack-following-war-defeat

5 Yackley, A. (2021). “Turkey Reaches Out to Foe Armenia in Drive for Caucasus Influence.” The Financial Times. Онлайн: https://www.ft.com/content/c370a933-98be-4abb-9c93-93424e824a7f

6 Schreck, C. (2014). “Explainer: The Nagorno-Karabakh Conflict.” Radio Free Europe/Radio Liberty. Онлайн: https://www.rferl.org/a/background-nagorno-karaback/26514813.html

7 (2021). “Nagorno Karabakh Conflict: EU Allocates Additional 10 Million EUR to Support Those Affected.” Press Release. European Commission.” Онлайн: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2462

8 Cookman, L. (2021). “Are Azerbaijan and Armenia Ready to Improve Relations?” Al Jazeera. Онлайн: https://www.aljazeera.com/news/2021/10/15/are-azerbaijan-and-armenia-ready-to-improve-relations

работы Минская группа, по мнению некоторых наблюдателей, теряет свою актуальность[9]. Однако, согласно опросу общественного мнения, проведенному в марте 2021 года Кавказским региональным исследовательским центром Армении (CRRCA), 49% армянских респондентов по-прежнему считают общую роль Минской группы ОБСЕ в урегулировании нагорнокарабахского конфликта «очень важной» или «довольно важной[10]».

Между тем, благодаря своему все более влиятельному положению после войны, Россия продолжает играть еще более активную роль во внутренней и внешней политике Армении и по-прежнему воспринимается как гарант безопасности страны.

В то же время, однако, ЕС сохранил свою роль «ключевого партнера Армении по реформам[11]». Хотя вопросы безопасности по-прежнему стоят на повестке дня, правительство Никола Пашиняна, которое продлило свой мандат, проведя внеочередные выборы в июне 2021 года, пообещало провести ряд внутренних реформ. Для поддержки этого процесса Европейский союз обязался предоставить Армении рекордный пакет помощи в размере 2,6 миллиарда евро. В течение следующих четырех лет дополнительные инвестиции пойдут в малые и средние предприятия, технологический сектор, транспортную инфраструктуру и энергоэффективность[12].

Администрация Пашиняна также пообещала бороться с коррупцией и провести дальнейшую реформу избирательной и судебной систем. В ежегодном отчете Freedom House «Свобода в мире» Армения по-прежнему оценивается как «частично свободная», набрав 55 баллов из 100 за политические права и гражданские свободы[13].

Несмотря на внутренние проблемы, армянские ОГО воспринимаются как относительно сильные. Последний индекс устойчивости USAID ставит местное гражданское общество на второе место в Евразийском регионе из семи стран, которому предшествует только Украина[14]. Основными проблемами, с которыми сталкивается сектор, являются его зависимость от иностранных доноров и финансовая устойчивость, ограниченные организационные возможности и низкий уровень общественного доверия[15]. Однако благодаря поправкам к законодательству 2017 года как НПО, так и фонды теперь могут заниматься предпринимательской деятельностью и развивать независимые источники финансирования.

9 Cutler. R (2021). “The Minsk Group is Meaningless.” Foreign Policy. Онлайн: https://foreignpolicy.com/2021/07/23/armenia-azerbaijan-nagorno-karabakh-osce-minsk-group-meaningless/

10 (2021). “Public Perceptions in Armenia over the Settlement of the Nagorno-Karabakh Conflict.” Civilnet. Онлайн: https://www.civilnet.am/news/599811/the-overwhelming-majority-of-armenians-consider-return-of-captives-the-first-step-in-karabakh-conflict-settlement/?lang=en

11 Avetisyan, A. (2021). “The EU and Armenia: Partners in Reform?” OC Media. Онлайн: https://oc-media.org/features/the-eu-and-armenia-partners-in-reform/

12 Ibidem

13 (2021). “Freedom of the World: Armenia.” Freedom House. Онлайн: https://freedomhouse.org/country/armenia/freedom-world/2021

14 (2020). “2019 Civil Society Organization Sustainability Index: Armenia.” USAID. Онлайн: https://www.usaid.gov/armenia/news-information/news/2019-civil-society-organization-sustainability-index-cso-si-scores-released

15 Zamejc, A.; Terzi, E.; Komm, T. “Under the Spotlight. A Close Look into the Emerging and Established Actors in Moldova and the South Caucasus.” People in Need. Онлайн: https://www.peopleinneed.net/building-a-civil-society-in-moldova-and-the-south-caucasus-7994gp

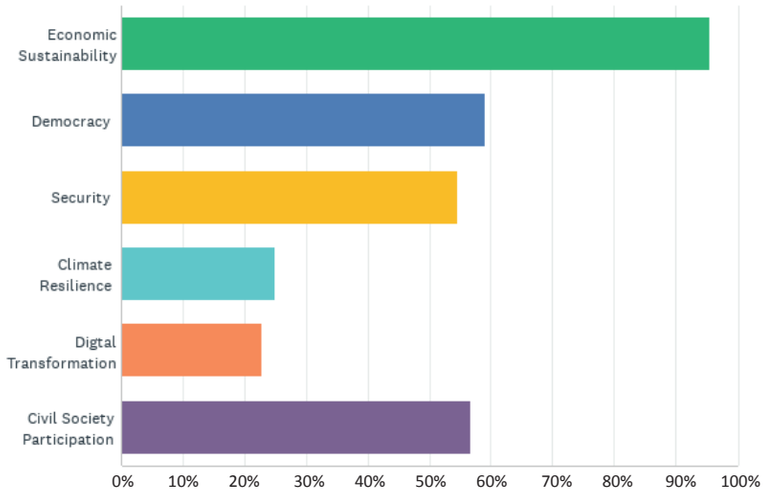
ЧАСТЬ I

Результаты опроса

Проведенный летом 2021 года следующий онлайн-опрос общественного мнения охватывал 45 представителей гражданского общества Армении из различных сфер. Более подробные демографические характеристики см. в главе «Методология».

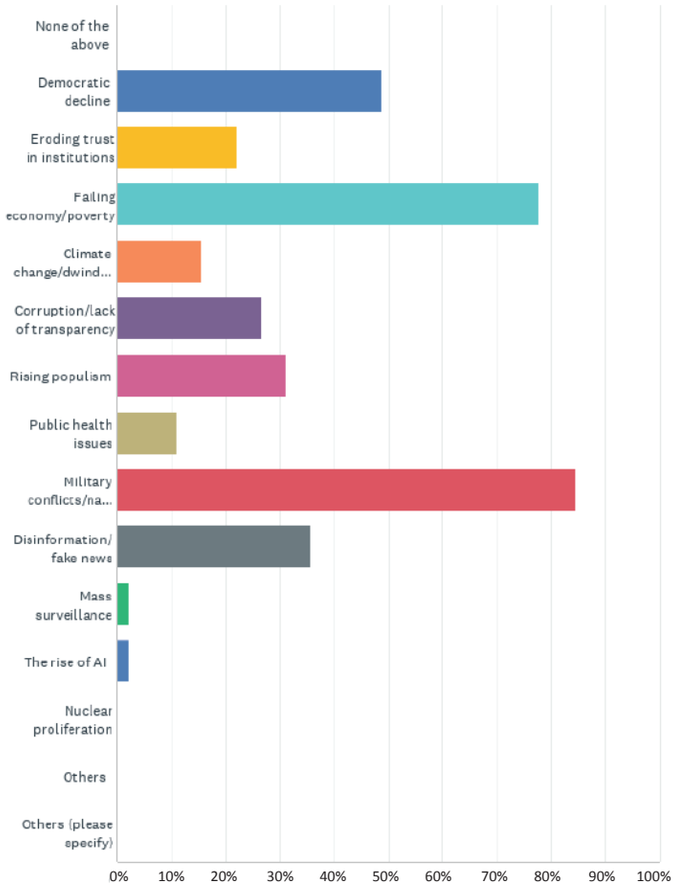
Согласно результатам опроса, тремя приоритетными областями для поддержки со стороны ЕС в Армении должны быть: экономическая устойчивость (отмеченная колоссальными %95,45), демократия (%59,09) и участие гражданского общества (%56,82), за которыми следует безопасность (%54,55).

Q15 Which areas should the EU focus on more in your country? (choose max 3)



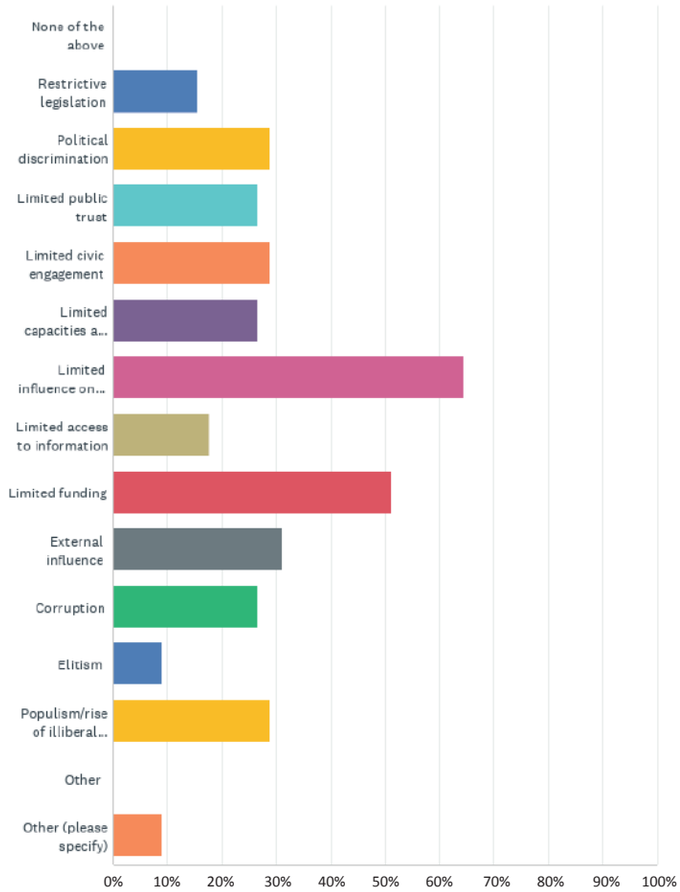
Участники опроса также рассмотрели основные проблемы, стоящие перед Арменией, где в тройку лидеров вошли военные конфликты/угрозы национальной безопасности (%84,44), развал экономики/бедность (%77,78) и упадок демократии (%48,89).

Q18 What do you see as the main challenge for your country in the future? (choose max 3)



Что касается основных проблем, волнующих сам сектор гражданского общества, то большинство респондентов указали его ограниченное влияние на разработку политики (%64,44), недостаточное финансирование (%51,11) и внешнее влияние (%31,11).

Q19 What do you see as the main challenges for civil society in your country? (choose max 3)



На вопрос о том, как ЕС может помочь решить проблемы в стране, несколько респондентов подчеркнули необходимость уделять больше внимания региональным организациям гражданского общества и оказывать поддержку общему экономическому развитию регионов за пределами столицы.

«Окажите большую поддержку проектам, особенно направленным на развитие сельских общин отдаленных регионов, поддержите формирование местных институтов гражданского общества, укрепляйте потенциал региональной молодежи», – прокомментировал один из участников опроса.

«На протяжении последних 5–8 лет проекты, реализуемые ЕС, были в основном направлены в районы Лори, Тавуш и Ширак, что привело к неравномерному развитию регионов. Рекомендуется реализовать конкретные проекты в Арагацотнской и Араратской областях, где сектор гражданского общества слабее», – написал другой представитель ОГО.

Респонденты также призвали ЕС выделить ресурсы на предпринимательскую деятельность, включая

возможности для гражданского общества развивать альтернативные источники финансирования путем создания собственных социальных предприятий.

«Поддержка организаций гражданского общества в создании предприятий, а также поддержка всего процесса их развития. Содействие реализации экономических проектов, которые позволят ОГО и членам сообщества быть более независимыми и самодостаточными», – сказал один из респондентов опроса.

Другие участники опроса отметили необходимость содействия вовлечению молодежи, процессам демократизации и правам человека путем обеспечения гражданского пространства.

«[ЕС мог бы сыграть большую роль], не допуская ограничения деятельности организаций гражданского общества, как это делается в Беларуси, Российской Федерации и Азербайджане», – прокомментировал один респондент.

Наконец, несколько представителей гражданского общества подняли вопросы безопасности, призвав ЕС сделать больше для оказания помощи Армении в освобождении военнопленных и поддержать призывы к миру.

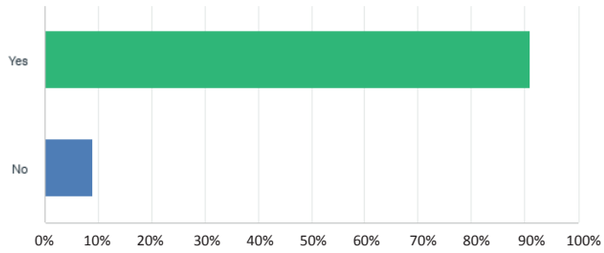
«Страны ЕС должны осудить военные действия и способствовать долгосрочному миру в регионе, поддерживая его экономическое восстановление», – написал один из участников опроса.

«[Когда] говорят о ЕС, очень часто мы все думаем о деньгах. Мне бы хотелось, чтобы такой ассоциации не существовало, а ЕС ассоциировался бы с миром, безопасностью и защитой прав человека», – заключил другой респондент.

Осознание и восприятие

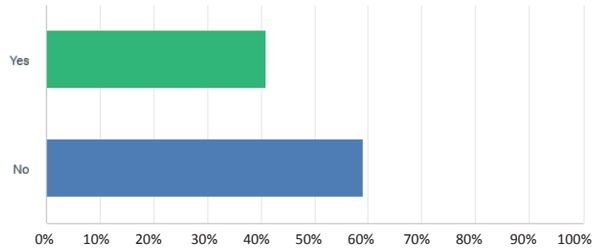
91,11% респондентов из сектора гражданского общества заявили, что они знакомы с программой «Восточное партнерство» – во всех странах, в которых проводился опрос, этот показатель был относительно стабильным.

Q9 Have you heard of the European Union's Eastern Partnership Initiative?



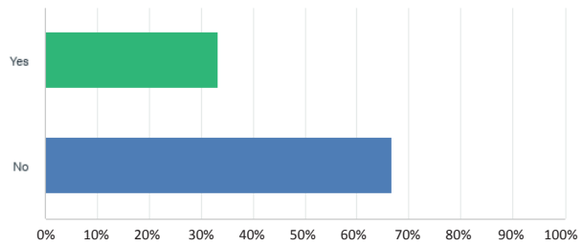
Однако менее половины респондентов (%40,91) были осведомлены о новом политическом документе Восточного партнерства.

Q12 Have you heard about the Eastern Partnership's policy framework "Beyond 2020"?



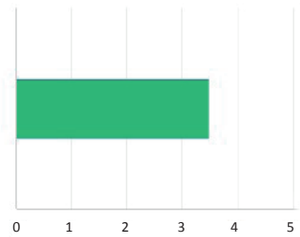
Помимо этого, только %33 участников опроса заявили, что им известны цели в области климата – это самый низкий показатель среди опрошенных стран.

Q13 Have you heard about the Eastern Partnership's policy objective on climate resilience?



По шкале 1–5 общее сотрудничество с ЕС оценивалось на уровне 3,4, что является вторым по величине результатом среди принявших участие в исследовании стран.

Q14 How would you assess the current state of cooperation between your country and the European Union within the framework of Eastern Partnership? (1 the lowest score; 5 the highest score)



ЧАСТЬ II

В результате качественного исследования, включающего дискуссии за круглым столом и обширные собеседования с представителями гражданского общества в Армении, был выявлен ряд вопросов, которые представляют проблему для деятельности сектора, участия в рамках Восточного партнерства и будущего воздействия.

Проблемы безопасности и геополитические изменения

В связи с неразрешенным конфликтом вокруг Нагорного Карабаха и частым возобновлением боевых действий вдоль линии соприкосновения гражданское общество Армении практически единогласно выразило свою озабоченность будущим страны и потенциальными угрозами ее суверенитету.

«Неопределенность в вопросе безопасности висит над нами и мешает сосредоточиться на других вещах. Кроме того, другие члены Восточного партнерства: Украина, Беларусь – оказали решительную поддержку Азербайджану во время войны», – прокомментировал один респондент, добавив, что это повлияло на их чувство доверия к коллегам из вышеуказанных стран.

Представители гражданского общества также отметили возросшую роль России во внутренней и внешней политике Армении. Они разделились во мнениях о его долгосрочных последствиях, но большинство согласилось с тем, что с геополитической точки зрения у Армении не было особого выбора.

«Сейчас мы находимся в заложниках России. Мы можем воевать с Азербайджаном, но мы не можем воевать с Россией», – сказал один из респондентов, утверждая, что судьба Армении сейчас в значительной степени зависит от Москвы.

«Лучший выбор для Армении – вернуться к дипломатическому пути урегулирования конфликта. Россия никуда уходить не собирается, и у нее на руках все карты», – сказал другой респондент. «С точки зрения безопасности мы не можем уйти от России. На границе нет флагов ЕС, зато есть российские солдаты, которые охраняют границу».

В то же время было отмечено, что для достижения долгосрочного мира необходимо возвращение многосторонней дипломатии.

«Армении нужен достойный мир. Мы не хотим, чтобы мир нам навязали. Однако у нас не так много для этого ресурсов. Наш самый большой ресурс – это международное сообщество, поэтому мы стараемся работать со всеми возможными партнерами: Россией, Ираном, ЕС, Китаем. Мы также пытаемся вступить в переговоры с Турцией и Азербайджаном, хотя это нелегко», – сказал респондент. «У Армении есть стремление к миру, но много и травм».

Дифференциация политики

Представители гражданского общества Армении, как и их коллеги из других стран Восточного партнерства, выступают за усиление адаптации политики для каждого государства-члена.

«Поместить Армению, Молдову, Грузию и Украину в одну корзину с Беларусью и Азербайджаном проблематично. Это снижает ожидания», – сказал один из респондентов, по словам которого Ереван заслуживает более высоких бенчмарков со стороны Брюсселя.

Согласно некоторым голосам на местах, растущее влияние России в Армении не было препятствием для более интенсивного участия Европы.

«Вопреки здравому смыслу, ЕС стал еще более важным для Армении, и у Брюсселя появилась

возможность усилить свою поддержку Армении. Москва будет способствовать реализации послевоенной стратегии: здесь интересы Запада и России совпадают. В настоящее время нет соответствующей пророссийской партии, и Россия не инвестирует в мягкую силу в Армении», – утверждал респондент.

«Тот факт, что Армения в отличие от Грузии или Молдовы не выражает европейских надежд, дает ей уникальное положение, и у страны есть хорошие возможности для развития. Россия не будет пытаться вставить палки в колеса», – утверждал респондент.

Однако другие представители гражданского общества заявили, что Европа должна действовать осторожно, если она хочет изменить ситуацию в Армении.

«Прямо сейчас нам все еще удается сохранять автономию в отношениях с Брюсселем. Но я вижу проблемы впереди. У России есть рычаги давления на нас, если им не понравится то, как развиваются наши отношения с ЕС», – прокомментировал один из респондентов.

Позиция ЕС

Хотя гражданское общество Армении в целом высоко оценило роль ЕС в поддержке третьего сектора, в ходе индивидуальных собеседований и в ходе дискуссий за круглым столом несколько представителей гражданского общества выразили свое разочарование в непоследовательности заявлений ЕС в реакции на развитие ситуации на местах.

«Позиция Европы во время войны разочаровала многих людей в Армении, потому что Брюссель ничего не сделал, чтобы остановить войну. Столкновения продолжались 44 дня, и ЕС не смог сформулировать внятную позицию», – посетовал один из респондентов.

Помимо жалоб на недостаточную поддержку Европы во время недавней войны за Нагорный Карабах некоторые активисты заявили, что западные заинтересованные стороны, включая государства-члены ЕС, воспринимаются как все более молчаливые и не желающие комментировать проблемы, вызывающие озабоченность, а также нарушение основных прав человека.

«Когда дело доходит до заявлений по вопросам прав человека, западные посольства раньше были более активны. Сейчас местные НПО часто сомневаются, к кому обращаться с проблемами такого рода», – сказал один респондент.

Другой представитель гражданского общества призвал ЕС сделать больший упор на продвижении демократических ценностей в Армении.

«Нам нужно привлечь больше внимания к борьбе за ценности. Другая сторона тратит много денег на пропаганду правых радикалов, на борьбу с правами человека, на нападки на меньшинства. Этому нужно противостоять, действуя более изощренным способом. Вместо того, чтобы называть что-то ложью, лучше развивать открытые сообщества, поддерживать культурные мероприятия, которые объединяют молодежь, привлекать рок-звезд, финансировать фестивали. ЕС делал кое-что из этого, но не очень эффективно», – прокомментировал один из респондентов.

Влияние на политиков

Хотя гражданское общество Армении относительно динамично, некоторые его представители заявили, что его потенциал не используется в полной мере.

«Механизмы донесения тем до политиков не работают должным образом. Необходимо разработать более эффективные способы доступа к правительству и влияния на политику», – сказал один респондент.

Недавним позитивным событием стало то, что в городах с населением более 000 20 человек

поправки к закону о местном самоуправлении, введенные в 2020 году, обязали политиков размещать правовые акты на сайтах сообществ для общественного обсуждения[16].

В то же время было признано, что сами организации гражданского общества также должны совершенствовать свои коммуникационные и информационно-просветительские стратегии. Многим местным организациям в настоящее время, возможно, не хватает навыков для научно обоснованных исследований и использования информационно-просветительской деятельности в качестве способа воздействия на политиков[17].

«Региональные НПО, наряду с теми, которые находятся в столице, должны научиться более эффективно формулировать проблемы и повышать охват и качество своей работы. Ключевым фактором является участие аудитории», – прокомментировал другой респондент, добавив, что ключевым моментом было понимание проблем и потребностей своего местного сообщества.

В ходе дискуссий за круглым столом некоторые указывали на электронные решения и утверждали, что для повышения квалификации и общих знаний сотрудников некоммерческих организаций можно было бы разработать специальное программное обеспечение и виртуальную платформу, аналогичные тем, которые используются коммерческими предприятиями.

Региональное неравенство

Хотя в последние годы международные доноры, включая ЕС, уделяют больше внимания поддержке организаций гражданского общества за пределами столицы, регионы Армении все еще сталкиваются с реальностью нехватки ресурсов и значительно меньшего финансирования. Региональные организации гражданского общества обычно зависят от своих коллег из Еревана, чтобы получить доступ к более крупным донорам и обеспечить соответствие их требованиям.

«Необходимо расширить возможности региональных организаций и сделать их сильнее. НПО, базирующиеся в Ереване, часто ищут партнеров в регионах и навязывают им свою повестку дня. Региональным группам трудно получить финансирование и определить свои собственные приоритеты, не приспосабливаясь к целям донора», – сказал один из респондентов.

Одна из основных проблем также связана с человеческими ресурсами: отсутствие опыта и профессиональных навыков у их сотрудников.

«Пришла пора создать три или четыре ресурсных центра в этом регионе, которые могли бы предоставлять поддержку, наставничество и возможность создания сетей для местных жителей и НПО», –- заявил другой респондент, добавив, что это поможет укрепить институциональное развитие и потенциал местных организаций. Это также может сыграть определенную роль в улучшении репутации организаций гражданского общества в регионах, которая, по мнению респондентов, является довольно низкой, поскольку гражданское общество не воспринимается как влиятельный субъект.

Поддержка миротворческих усилий

Основываясь на беседах с гражданским обществом Армении в конце лета 2021 года, почти все респонденты заявили, что еще слишком рано стремиться к прямому диалогу со своими коллегами из Азербайджана. Большинство опрошенных все еще испытывает гнев и разочарование в отношении своих соседей после информационной войны в социальных сетях и взрыва ненавистнической риторики, особенно в течение -44дневного периода горячих военных столкновений.

16 (2020). “Amendments on the Law on Local Self-Government.” Онлайн: https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=139078

17 (2020). “2019 Civil Society Organization Sustainability Index: Armenia.” USAID. Онлайн: https://www.usaid.gov/armenia/news-information/news/2019-civil-society-organization-sustainability-index-cso-si-scores-released

Однако некоторые представители гражданского общества заявили, что настало время для диалога между представителями академической сферы и/или аналитическими центрами.

«Армения должна вести прямой диалог с Азербайджаном, чтобы ее сообщения не искажались через посредника. Лучшее, что можно сделать сейчас – это дипломатия 1.5, в которой участвуют официальные лица, аналитические центры и представители академической сферы. Прямые переговоры между главами государств сейчас едва ли возможны из-за сохраняющейся напряженности, так что это лучшее, на что мы можем надеяться», – сказал один из респондентов.

Вызовы в сфере экологии

В последние годы Армения участвует в различных экологических инициативах в сотрудничестве с несколькими международными организациями в области возобновляемых источников энергии, защиты биоразнообразия, устойчивости лесов, переработки отходов и управления ресурсами. В оценках EU4 Climate в качестве наиболее уязвимых секторов в Армении указаны сельское хозяйство, здравоохранение, водные ресурсы, лесное хозяйство, транспортная и энергетическая инфраструктура.

Однако осушение озера Севан и добыча золота в Амулсаре открытым способом считаются двумя наиболее сложными экологическими проблемами в Армении. Несмотря на то, что в послереволюционный период экологическая активность в Армении отошла от прямых столкновений, вопрос Амулсара и проекта золотодобычи, осуществляемой компанией «Лидиан» в Вайоцдзорской области Армении, остается неразрешенным, и экологические активисты в течение значительного периода времени ведут против него кампанию.

Активисты также высказывают все большую озабоченность по поводу загрязнения озера Севан и курортного города Джермук. Некоторые описывали битву за будущее Амулсара как «первый крупный кризис» послереволюционного правительства.[18]

Рекомендации для ЕС

- → Продолжайте применять условия и принцип «больше за большее» при поддержке программы реформ Армении, уделяя особое внимание правосудию, полиции, борьбе с коррупцией и антидискриминационным реформам.
- → Продолжайте поддерживать молодежные обмены и сотрудничество в рамках Диалога по образовательной политике ЕС–Армения, а также мероприятия по наращиванию потенциала Erasmus+ и увеличивайте ресурсы, необходимые для продвижения программы.
- → Поддержите создание ресурсных центров по всему региону, которые могли бы предоставлять помощь, наставничество и возможности создания сетей для местных НПО.
- → Предоставьте больше программ институционального развития для организаций гражданского общества и ресурсов для расширения возможностей информационно-просветительских программ, уделяя особое внимание организациям в регионах. Кроме того, необходимо разработать и предложить гибкие механизмы поддержки неформальных инициатив и региональных НПО для подачи заявок на небольшие гранты с упрощенными процедурами.
- → Предоставьте ресурсы для создания специального программного обеспечения и платформы для наращивания потенциала некоммерческих организаций, предлагая онлайн-тренинги, семинары и лекции.
- → Рассмотрите возможность поддержки большего количества совместных программ для

18 Liakhov, P.; Khudoyan, K. (2018). "How Citizens Battling a Controversial Gold Mining Project Are Testing Armenia's New Democracy." Open Democracy. Онлайн: https://www.opendemocracy.net/en/odr/citizens-battling-a-controversial-gold-mining-project-amulsar-armenia/

НПО и правительства (государственно-частное партнерство на местном, региональном и национальном уровнях. Региональные отраслевые консорциумы различных общественных организаций могли бы объединить голоса неформальных организаций, чтобы помочь улучшить стратегические обсуждения и решение региональных проблем.

- → Поддержите инициативы по диалогу для миротворческих усилий между азербайджанскими и армянскими аналитическими центрами и академической сферой.
- → Используйте последовательно резкие формулировки для осуждения нарушений прав человека в Армении или нападок на гражданское общество, ссылаясь при этом на международные обязательства Армении по защите основных прав человека.
- → Предоставьте больше ресурсов для участия общественности, гражданского воспитания, активной гражданской позиции и социально-культурных мероприятий, отражающих европейские и демократические ценности.
- → Продолжайте прилагать усилия по поддержке возможностей трудоустройства и социальных предприятий. Оказывайте поддержку программам профессионального образования и обучения на рабочем месте, которые могли бы привести к повышению возможностей трудоустройства молодежи.
- → Продолжайте сотрудничество в области охраны окружающей среды, направленное на гармонизацию законодательства и обеспечение эффективных решений текущих экологических проблем в Армении. Продолжайте оказывать поддержку в поиске более надежного источника энергии, а также содействие повышению энергоэффективности и использованию возобновляемых источников энергии.

Баку, Азербайджан, декабрь 2014 года. Протестующие митингуют, требуя освобождения политических заключенных и прекращения репрессий. Источник: Азиз Каримов.

АЗЕРБАЙДЖАН

ANLARA
HÜRRİY
TS DAY!
RULE OF LA
JUSTI

Азербайджан

Национальный контекст

Двусторонние отношения между ЕС и Азербайджаном в настоящее время основываются на документе о партнерстве и сотрудничестве, подписанном в 1999 году. Ожидается, что новое рамочное соглашение, переговоры по которому ведутся с 2017 года, заменит старый документ в ближайшем будущем и обеспечит обновленную основу для сотрудничества.

Прошлым летом правительство Азербайджана заявило, что %90 переговоров было завершено и ожидается, что новое соглашение будет подписано в течение нескольких месяцев[19]. Основным камнем преткновения, как сообщается, являются вопросы, связанные с членством страны во Всемирной торговой организации (ВТО) и экономической конкурентоспособностью.

На самом деле торговля всегда считалась ключевой сферой двусторонних отношений. ЕС, на долю которого приходится %36,7 объема внешней торговли страны, остается крупнейшим торговым партнером Азербайджана[20]. За последние восемь лет инвестиции ЕС в Азербайджане составили свыше 20 миллиардов евро[21].

Хотя гражданское общество Азербайджана признает экономическое сотрудничество в качестве жизненно важного аспекта двусторонних рамок, оно уже давно критикует ЕС за то, что тот отодвигает на второй план вопросы защиты прав человека и демократизации в своем диалоге с президентом Ильхамом Алиевым[22].

Фактически, среди членов Восточного партнерства, о которых говорится в этом отчете, Азербайджан отличается наихудшими условиями для реализации политических прав и гражданских свобод. В последнем докладе Freedom House о свободе мира страна снова получила оценку «несвободная», и было подчеркнуто, как мало изменений произошло в политической сфере. При результате 10 из 100 ситуация в Азербайджане сопоставима с ситуацией в Узбекистане и Беларуси (оба государства набрали 11 баллов из 100)[23]. Во Всемирном индексе свободы прессы за 2021 год, составленном организацией «Репортеры без границ», страна занимает 167-е место (из 179), что ставит ее между Египтом и Йеменом[24].

После государственных репрессий, направленных против местных правозащитников, политических активистов и журналистов в 2014 году, некогда энергичный сектор гражданского общества оказался в сложном положении. Ряд критиков правительства, в том числе адвокаты и представители СМИ, оказались за решеткой по сфабрикованным обвинениям, другие решили бежать из страны. Хотя многие из них с тех пор были освобождены, а правительство ослабило свое давление на гражданский сектор и отменило запреты на выезд для ряда активистов и представителей политической оппозиции[25], среди местных активистов преобладает атмосфера страха. Строгие

19 Suleymanov, E. (2021, July). “Avropa İttifaqı v Az rbaycan arasında sazişin bağlanmasına ngl n dir?” BBC Azerbaijan. Онлайн: https://www.bbc.com/azeri/azerbaijan-57944700?

20 Information based on European Commission’s data. Онлайн: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/azerbaijan/

21 Ibid

22 (2017). “Human Rights in Azerbaijan on the Eve of the Eastern Partnership Summit.”. Frontline Defenders. Онлайн: https://www.frontlinedefenders.org/en/statement-report/human-rights-azerbaijan-eve-eastern-partnership-summit

23 Countries and Territories. Freedom House (2021). Онлайн: https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores

24 World Press Freedom Index. 2021. Онлайн: https://rsf.org/en/ranking/2021

25 Примечательным исключением является лидер оппозиции Али Керимли, который не может получить паспорт, и которому с 2006 г. запрещено выезжать за рубеж. Ограничения передвижения были также введены для писателя

ограничения свободы собраний и ассоциаций стали новой нормой в стране.

Кроме того, законодательные изменения, внесенные в период с 2013 по 2015 год, практически запретили иностранным донорам работать в стране. В результате гражданское общество Азербайджана оказалось в затруднительном положении из-за серьезной нехватки финансовых ресурсов.

Независимые НПО страны также с трудом получают официальную регистрацию, что еще больше ограничивает их возможность подавать заявки на финансирование и работать.

В целом, столкнувшись с ограничительными законами и враждебной политической обстановкой, гражданское общество Азербайджана остается подавленным и слабым. Как описали некоторые респонденты, ОГО просто пытаются выжить.

Тем не менее, могут наступить некоторые изменения. После -44дневной войны за Нагорный Карабах в 2020 году, в ходе которой Азербайджан вернул себе часть территорий, утраченных в начале -1990 х годов, популярность президента Ильхама Алиева достигла новых высот. Новая политическая ситуация поставила страну на перепутье. В ближайшие месяцы Азербайджан может выбрать более авторитарный курс или открыться для реформ и законодательных изменений. Было бы разумно, если бы ЕС использовал этот импульс для того, чтобы выступить за отмену ограничительных законов в отношении гражданского общества и разрешение на возвращение международных организаций.

Вклад, который гражданское общество и иностранная помощь могли бы внести в развитие и политику страны, огромен. Между тем, поскольку правительство Азербайджана предпринимает серьезные усилия по восстановлению отдельных районов Нагорного Карабаха и его окрестностей и планирует возвращение внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), у независимого гражданского общества по-прежнему нет возможности обеспечить присутствие в этих регионах.

Кроме того, ожидается, что тема миротворческих усилий вернется на повестку дня, поскольку конфликт еще далек от урегулирования. Проблема, однако, заключается в том, что в настоящее время нет организаций, которые могли бы участвовать в миротворческой деятельности вне контроля государства. Ранее известные активисты, выступавшие за мир, подвергались преследованиям или даже обвинялись в государственной измене. Таким образом, в послевоенном контексте публичная дипломатия с привлечением гражданского общества Азербайджана может оставаться сложной задачей.

В заключение необходимо отметить, что новый политический подход Восточного партнерства, который поощряет тех, кто ставит себе продвинутые цели в направлении европейской интеграции, вызывает опасения среди гражданского общества Азербайджана, которое боится, что для их целей будет недостаточно внимания и ресурсов.

ЧАСТЬ I

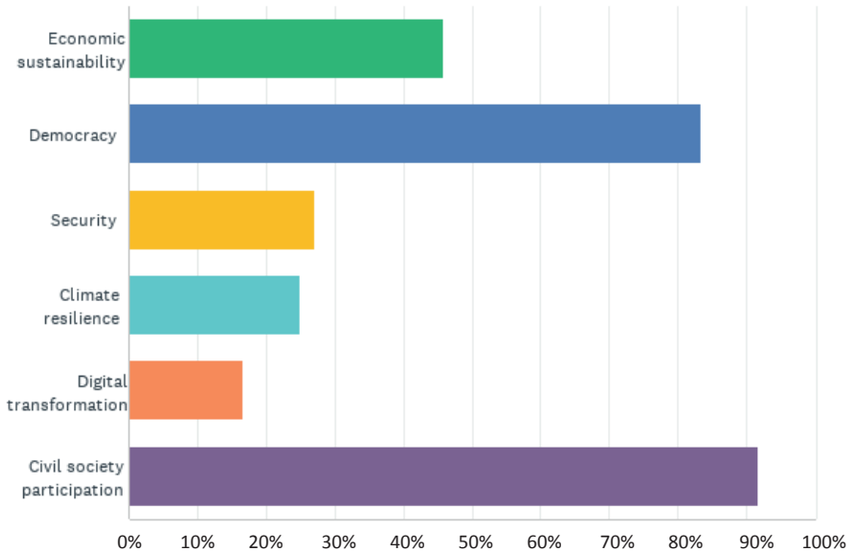
Результаты опроса

Проведенный в июне и июле 2020 года, следующий онлайн-опрос охватывал 53 представителя гражданского общества Азербайджана из различных сфер. Более подробные демографические характеристики см. в главе «Методология».

Акрама Айлисли.

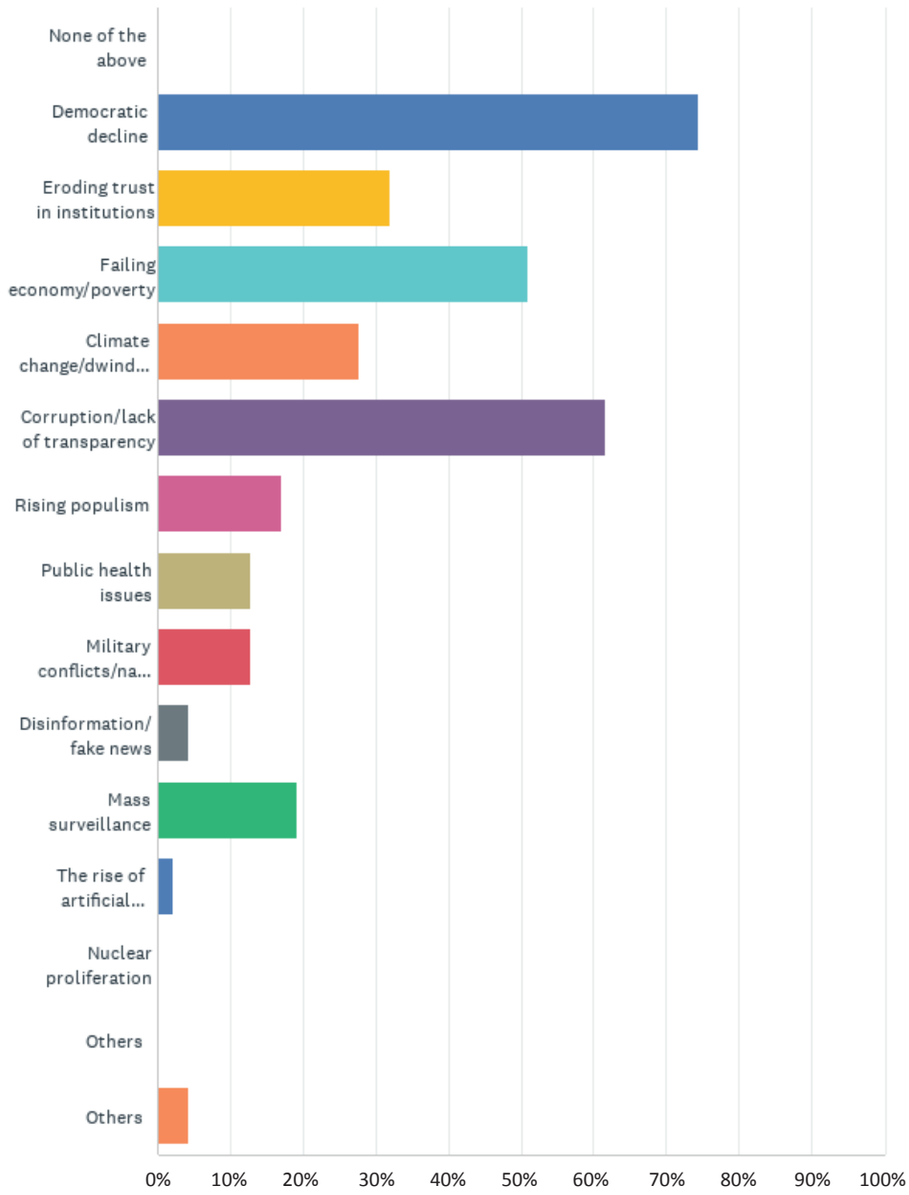
Результаты опроса показывают, что двумя наиболее важными областями, на которых ЕС должен сосредоточиться в Азербайджане, являются участие гражданского общества (%91) и демократия (%83). На третьем месте оказалась экономическая устойчивость с 45% голосов.

Q15 Which areas should the EU focus on more in your country?



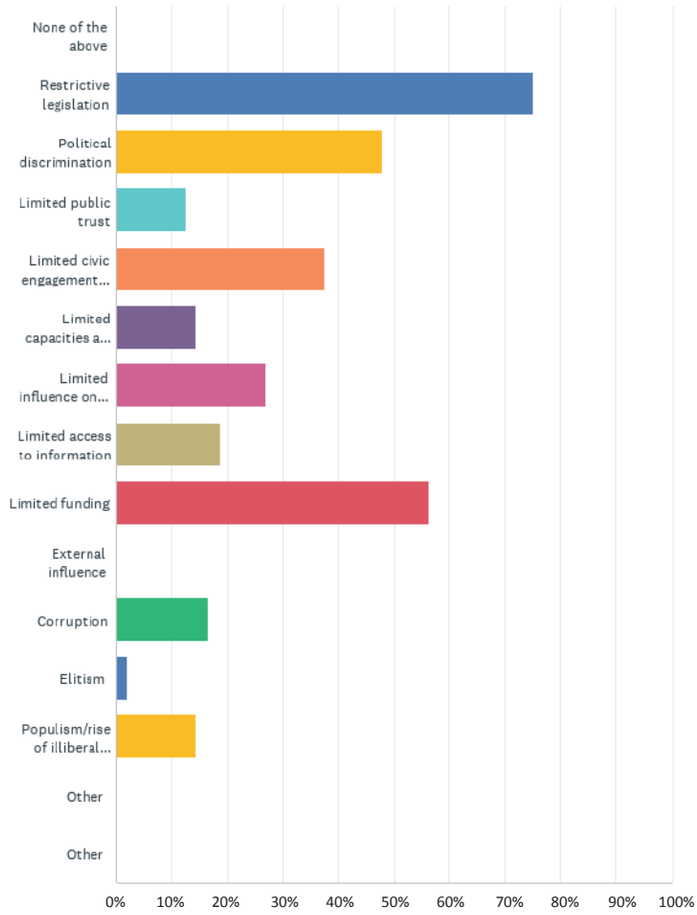
Эта точка зрения находит дальнейшее отражение в восприятии гражданским обществом будущих проблем. В ответ на просьбу выбрать три основные проблемы, с которыми сталкивается Азербайджан, большинство респондентов указали на упадок демократии (%74), коррупцию и отсутствие прозрачности (%61), а также развал экономики/бедность (%51).

Q18 What do you see as the main challenge for your country?



Для полноты картины респонденты также прокомментировали основные проблемы, с которыми сталкивается само гражданское общество. Тремя основными выявленными проблемами были ограничительное законодательство (по мнению 75%), ограниченное финансирование (56%) и политическая дискриминация.

Q19 What do you see as the main challenges for civil society in your country? (choose max 3)



Отвечая на вопрос о том, как ЕС может помочь решить эти проблемы, ряд представителей гражданского общества указал на необходимость более активного участия в вопросах, связанных с политическими и гражданскими правами.

«ЕС должен активнее призывать правительство Азербайджана прекратить вмешательство в деятельность НПО и политических партий и уважать свободу слова и самовыражения граждан», – написал один из респондентов, посетовав, что европейские институции, вероятно, не используют все свои рычаги давления на правительство в этой области.

В дополнение к поддержке восстановления гражданского пространства другие голоса призывали к большей помощи неформальной работе и незарегистрированным независимым инициативам.

«ЕС должен повлиять на проведение демократических реформ в Азербайджане. Провалы в области демократии и прав человека не должны быть полностью принесены в жертву таким вопросам, как энергетика и безопасность. Потраченная впустую финансовая поддержка, выделяемая ГОНГО, должна быть распределена между независимыми группами», – прокомментировал один респондент.

Также была отмечена необходимость расширения программ по наращиванию потенциала гражданского общества, поддержки возможностей для получения качественного неформального образования, уделения большего внимания вопросам охраны окружающей среды и разрешения

конфликтов.

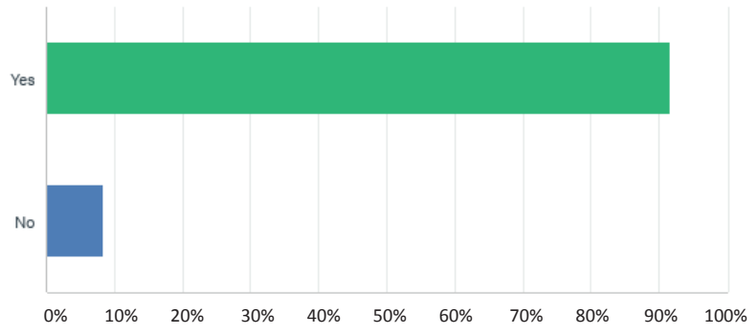
«[ЕС мог бы помочь решить эти проблемы] путем укрепления интеграции. Увеличения количества образовательных, студенческих обменов, стипендиальных программ, программ стажировок. Увеличения числа бюджетных авиакомпаний, летающих в Азербайджан, и облегчения процедуры получения туристических виз, чтобы снизить расходы на поездки в страны ЕС», – написал другой респондент.

Хотя пространство для обсуждения прав человека и политических тем в Азербайджане в значительной степени ограничено, большинство групп гражданского общества могут участвовать в некоторых формах низкопрофильного активизма в других, менее политических областях. За последние несколько лет особенно обострились экологические и гендерные проблемы. Кроме того, в связи с уходом большинства иностранных доноров из Азербайджана и трудностями в налаживании правового сотрудничества с гражданским обществом на местах наблюдается нехватка программ по наращиванию потенциала и культурных обменов, предлагаемых для местной молодежи.

Осознание и восприятие

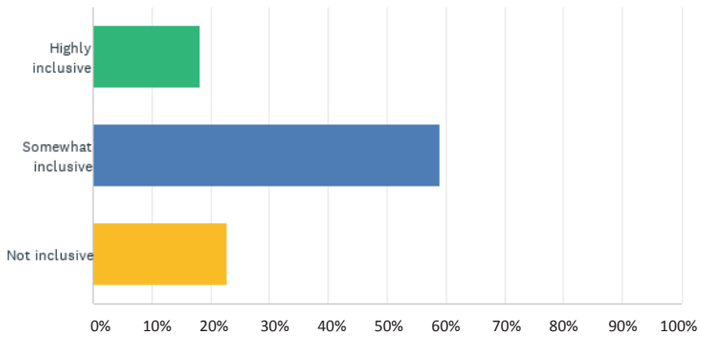
Почти %92 респондентов опроса сообщили, что они знакомы с программой «Восточное партнерство», и этот показатель во всех пяти странах стабилен.

Q9 Have you heard of the European Union's Eastern Partnership program?



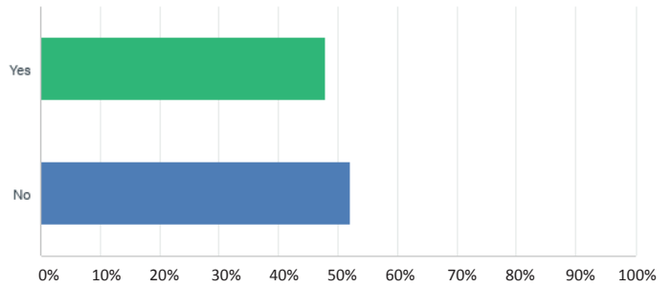
77% всех респондентов сочли программу Восточного партнерства в высшей степени инклюзивной или в некоторой степени инклюзивной. %23 заявили, что программа была недостаточно инклюзивной.

Q11 How do you assess the inclusiveness of the Eastern Partnership's activities in your country's context?



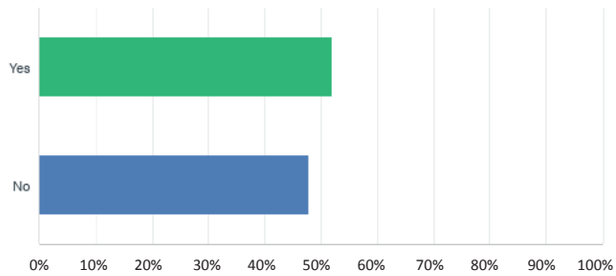
Однако %52 не слышали о новой политике Восточного партнерства после 2020 года (Beyond 2020), что указывает на то, что может потребоваться дальнейшее продвижение стратегии.

Q12 Have you heard about the Eastern Partnership's policy framework "Beyond 2020"?



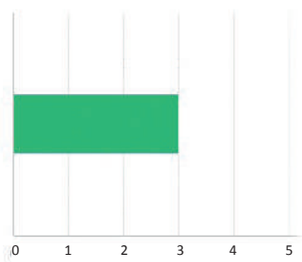
При этом большинство респондентов (%52) знали о целях Восточного партнерства в области климата, что является самым высоким показателем среди принимающих участие в опросе стран.

Q13 Have you heard about the Eastern Partnership's policy objective on climate resilience?



В целом, несмотря на сохраняющиеся проблемы, отношения с Европейским союзом оцениваются довольно положительно. По шкале от 1 до 5 (самый высокий балл – 5) респонденты из гражданского общества оценили сотрудничество на 3,0.

Q14 How would you assess the current state of cooperation between your country and the European Union within the Eastern Partnership framework?



ЧАСТЬ II

Качественные исследования, обсуждения за круглым столом и обширные собеседования с представителями гражданского общества выявили ряд вопросов, которые бросают тень на долгосрочное влияние программы Восточного партнерства в Азербайджане, а также на эффективное участие гражданского общества в ней.

Внутренняя ситуация: упадок демократии и нарушения прав человека

В первые годы своего существования программа Восточного партнерства сыграла важную роль для местных НПО.

Предлагая новые возможности для финансирования и сотрудничества, новые рамки сделали голоса гражданского общества сильнее, открыв двери в брюссельские кабинеты и возможности для создания региональных сетей и сравнительного анализа, что позволило местным организациям гражданского общества учиться на опыте соседних стран. Однако постепенно ухудшение политической обстановки после 2013 года обратило вспять многие из первоначальных достижений и оставило гражданское общество Азербайджана в значительной степени изолированным в регионе.

После принятия правительством ограничительных законов против НПО и последующего подавления государством гражданского общества, независимых СМИ и политической оппозиции, программа потеряла свое первоначальное влияние и привлекательность.

«Если сравнить нынешнее состояние гражданского общества и прав человека с тем, что было десять лет назад, то сейчас ситуация намного хуже. Одной из главных потерь является крах гражданского общества, активизация ГОНГО и утрата независимости Национальной платформы», – сказал один из респондентов.

Ограниченное гражданское пространство, тем не менее, оказывается самой большой проблемой, препятствующей эффективному участию гражданского общества Азербайджана в программе Восточного партнерства.

Более того, это не только препятствует возможностям для достижения прогресса в политически чувствительных областях, но и бросает тень на другие аспекты программы.

«Ограничения, налагаемые на гражданский сектор, наряду с повсеместной коррупцией, являются одним из главных препятствий на пути реализации приоритетов ЕС в Азербайджане – не только в области демократизации, но и в контексте изменения климата и цифровой экономики. Без гражданского общества и демократических институтов ЕС не сможет достичь своих целей в Азербайджане», – утверждает один из респондентов.

«Мы не можем говорить о более стабильной политической ситуации или уровне экономического сотрудничества или любом другом компоненте Восточного партнерства без надлежащего участия гражданского общества», – повторил другой респондент.

Ограниченный доступ к политикам и вытеснение независимых голосов

В отличие от других стран региона, гражданское общество Азербайджана все больше изолируется и в последние несколько лет различным голосам, из которых оно состоит, все сложнее быть услышанными, даже когда речь заходит о неполитических темах. Из-за ограничительной системы и действующего жесткого законодательства большинство организаций гражданского общества не имеют доступа к правительству и не участвуют в разработке политики.

«На самом деле власти Азербайджана никогда не стремились к налаживанию диалога с гражданским обществом. В Украине, Грузии, Молдове – правительство всех этих стран выстраивало отношения с гражданским обществом, представители гражданского общества могли встречаться с министрами и обсуждать процесс европейской интеграции. Здесь же такого не было» – пояснил один из давних членов Национальной платформы в Баку.

Отсутствие возможности участвовать в продолжающихся переговорах по новому политическому соглашению между ЕС и Азербайджаном является еще одним показательным примером для представителей местного гражданского общества. Поскольку переговоры покрыты тайной, нет никакой информации о том, на какой стадии они сейчас находятся, и у гражданского общества нет возможности внести свой вклад, жаловались респонденты.

«Гражданское общество должно быть равноправным партнером правительства, когда дело доходит до реализации любых приоритетов, связанных с Азербайджаном», – настаивали местные активисты ОГО.

Еще одним аспектом этой проблемы является ослабление позиций независимых организаций гражданского общества, когда речь заходит об их отношениях с представителями Европейского союза. Многие респонденты отмечали, что вытеснение независимых групп привело к тому, что ЕС расширил свое сотрудничество с ГОНГО и теми, кто поддерживает более тесные связи с правительством.

«Большинство грантов, поддерживаемых ЕС, предоставляются тем, у кого хорошие отношения с правительством, поскольку существует мнение, что без поддержки правительства невозможно реализовать проекты. Но это неправильный подход: основное внимание должно быть сосредоточено на устранении политических причин существующих проблем», – утверждает один из респондентов.

Слабая позиция ЕС

Хотя среди местного гражданского общества нет сомнений в том, что репрессии против критиков правительства были организованы по внутренним причинам, многие местные субъекты также указывают на Брюссель, жалуясь, что ЕС молчаливо терпел углубление авторитарного курса правительства Азербайджана и предпринимал мало усилий для того, чтобы повлиять на изменения его политики.

«В своих отношениях с Азербайджаном европейские политики уделяли приоритетное внимание энергетическим вопросам, международной безопасности и экономическому сотрудничеству. Демократия и права человека никогда не считались приоритетными», – прокомментировал один из респондентов.

Это мнение поддержал еще один многолетний участник Национальной платформы.

«Внутри страны в те годы в отношениях с Азербайджаном существовала одна серьезная проблема: отсутствие принципиальной позиции ЕС в отношении политики, основанной на ценностях, по сравнению с другими государствами. На его позицию всегда очень сильно влияла – или даже являлась угрозой – энергетическая повестка дня».

Кроме того, как отметили некоторые респонденты, отказ от процессов демократизации и ограничения, наложенные на гражданское пространство, также негативно повлияли на имидж Европейского Союза в Азербайджане. Беспомощность или нежелание европейских институтов улучшить ситуацию в стране привели к тому, что многие субъекты гражданского общества потеряли доверие к Европе.

«Почему ЕС был так привлекателен для нашего региона? Из-за демократии, верховенства права и прав человека. Но сейчас во всех этих областях ситуация в Азербайджане намного хуже, чем была 10–15 лет назад. ЕС сейчас должен пойти на серьезные риски и скорректировать свою политику, поставив во главу угла ценности», – утверждает респондент.

Риски нового политического подхода

В последние годы ЕС все чаще начал делать различия между государствами-членами Восточного партнерства и поощрять тех, кто выражает явную заинтересованность в углублении интеграционных процессов. В гражданском обществе Азербайджана существуют опасения, что новый политический подход нанесет еще один удар по и без того слабым организациям гражданского общества в стране и направит ресурсы туда, где политические условия более благоприятны.

«Мы чувствуем, что нас наказывают за то, что произошло в 2014 году, и за все ограничения, введенные нашим правительством», – прокомментировал один из представителей гражданского общества. «Можно было бы ожидать большей поддержки во время кризиса, но случилось как раз наоборот. Все внимание и выгоды теперь достаются странам, подписавшим Соглашение об ассоциации. Но следует также уделять больше внимания тем, кто отстает», – добавил респондент.

(Не) работа Национальной платформы

По мнению наших респондентов, ограничительные условия, с которыми сталкивается гражданское общество в Азербайджане, также негативно повлияли на работу Национальной платформы. Из-за ее слабого рабочего потенциала и сложной политической обстановки сложно реализовать даже неполитические проекты.

Кроме того, с ростом присутствия ГОНГО становится все труднее поднимать политически чувствительные вопросы.

«Подавление независимых голосов втянуло всех нас в новую политическую реальность. Даже организации, которые раньше имели независимый статус, должны быть осторожны в том, что они говорят и как ведут себя. Политические заключенные, коррупция, ситуация с правами человека – эти вопросы практически исчезли с повестки дня», – признался многолетний член Национальной платформы.

Другой собеседник отметил, что в случае Азербайджана Национальная платформа может не давать точного отражения сектора гражданского общества.

«Состав Платформы, которая включает в себя большое количество ГОНГО, ограничивает пространство для независимых голосов. Но тем временем представительство ЕС в Баку пытается наладить контакты с гражданским обществом через Платформу, что в случае Азербайджана является не лучшим подходом. Лучше строить прямые двусторонние отношения и поддерживать неформальные инициативы», – считает респондент.

Послевоенный контекст

Неразрешенный территориальный конфликт с Арменией на протяжении более трех десятилетий оказывал влияние на внутреннюю и внешнюю политику обеих стран. После перемирия 1994 года, положившего конец шестилетней кровопролитной войне между Азербайджаном и Арменией, Баку потерял контроль над Нагорно-Карабахской областью и семью прилегающими территориями и стал свидетелем перемещения более 000 800 человек.

Все эти годы гуманитарные последствия конфликта оставались центральной темой в повестке дня гражданского общества – несмотря на усилия правительства ограничить участие НПО в усилиях по урегулированию конфликта.

До возобновления военных действий в 2020 году в Нагорном Карабахе группы гражданского общества Азербайджана неоднократно призывали ЕС помочь обеспечить территориальную целостность страны и содействовать возвращению вынужденных переселенцев.

Хотя Баку вышел победителем в недавних боевых действиях и вернул себе значительную часть

своих утраченных территорий, конфликт остается неразрешенным, и он будет оставаться фактором, определяющим политическую и социальную динамику.

«У нас есть ожидания, что ЕС будет более последовательным в своей поддержке территориальной целостности Азербайджана, особенно сейчас, с присутствием российских миротворцев в этом районе», – настаивал один из респондентов, который жаловался, что Запад проводил политику двойных стандартов с отсутствием четкой поддержки в переговорном процессе.

«На протяжении всех этих лет ЕС и другие институции в Европе придерживались двух разных подходов, когда дело касалось территориальной целостности. В случае Грузии, Молдовы и Украины их территориальная целостность получила решительную поддержку. Но в случае с Азербайджаном это была совершенно другая история», – жаловался один из респондентов.

Кроме того, по мнению респондентов, явно проармянская позиция Франции во время недавних боевых действий подорвала доверие к Европе и ее популярность в целом в глазах гражданского общества Азербайджана. Это также негативно сказалось на имидже Минской группы, в которой Франция является одним из трех сопредседателей.

Рекомендации для ЕС

- → Используйте послевоенный импульс для вовлечения правительства Азербайджана в переговоры по новому законодательству о гражданском обществе, которое восстановит рабочее пространство для организаций гражданского общества и неформальных инициатив.
- → Используйте последовательно сильные формулировки для осуждения нарушений прав человека и международных обязательств со стороны правительства Азербайджана и обеспечения того, чтобы сотрудничество основывалось на европейских ценностях.
- → Обеспечьте адекватное участие независимых ОГО (не только ГОНГО) в приоритетах финансирования, политическом диалоге и консультациях с институциями и политиками ЕС.
- → Предоставьте больше программ институционального развития для независимых организаций гражданского общества Азербайджана с особым акцентом на организации в регионах; кроме того, необходимо разработать и предложить дополнительные гибкие механизмы поддержки неформальных инициатив.
- → Разработайте стратегию продвижения и популяризации Восточного партнерства внутри Азербайджана.
- → Активизируйте связи Азербайджана с Европейским Союзом путем укрепления культурного аспекта отношений: необходимо предлагать больше учебных визитов, стипендиальные программы для обучения за рубежом и программы по обмену для вузов.
- → Увеличьте поддержку научных исследований и инновационных проектов; обеспечьте лучшее продвижение и видимость возможностей, предоставляемых в рамках программы «Горизонт 2020».
- → Создайте специальный фонд для поддержки прав женщин, включая повышение осведомленности и оказание помощи в создании приютов и кризисных центров для жертв насилия в семье.
- → Продолжайте поддерживать независимые СМИ как ключевой компонент гражданского общества, выполняющий важную надзорную функцию.

ГРУЗИЯ

Тбилиси, Грузия, ноябрь 2021 года. Протестующие требуют освобождения бывшего президента Михаила Саакашвили. Источник: OC Media, Шота Кинча.

Грузия

Национальный контекст

Благодаря четким политическим амбициям по вступлению в ЕС и НАТО, Грузию уже давно изображают любимицей Запада. После Революции роз 2003 года страна сделала евроатлантическую интеграцию центральной чертой своей внешней политики.

Соглашение об ассоциации, подписанное в 2014 году, было отмечено как важная веха в отношениях Тбилиси с Европейским союзом и воспринято как первый шаг на пути к еще более глубокой интеграции. Зона глубокой и всеобъемлющей свободной торговли (DCFTA) в рамках политического соглашения открыла двери на европейские рынки. Три года спустя вступил в силу режим визовой либерализации, который позволил гражданам Грузии въезжать в Шенгенскую зону без виз.

Хотя Грузию, в целом, рассматривают как маяк демократии среди стран Восточного партнерства, события последних лет поставили под сомнение готовность правительства проводить серьезные реформы и продолжать идти по пути демократизации.

По сообщениям, за семь лет с момента подписания Соглашения об ассоциации Грузия выполнила лишь около %35 своего плана. Ключевые реформы избирательной и судебной системы регулярно откладываются, поскольку страна погрузилась в глубокий политический кризис после скандального визита российского депутата Сергея Гаврилова в 2019 году и спорных парламентских выборов в октябре 2020 года. Более того, эффективная реализация долгожданного Соглашения о свободной торговле остается сложной задачей, и его потенциал был недоиспользован, поскольку в основном лишь крупным предприятиям удается выполнить стандартные требования к экспорту.

Но, несмотря на отсутствие ощутимых результатов помимо безвизовых поездок, граждане Грузии по-прежнему выражают глубокую поддержку европейской интеграции. Согласно последнему опросу, %78 граждан Грузии хотят, чтобы их страна вступила в ЕС.

Однако будущее становится все более неопределенным, и последние два года не дают повода для оптимизма. В условиях кризиса COVID-19, поляризации политики и застопорившихся реформ суровая реальность на местах может в итоге истощить терпение грузинского общества.

Опрос NDI, проведенный в августе 2021 года, показывает, что менее четверти граждан Грузии считают, что страна движется в правильном направлении – по сравнению с %39 годом ранее[26].

«Хотя перспектива более прочных связей с Европой иногда дает грузинам проблеск надежды на будущее, она часто кажется такой же неуловимой, как и якобы светлое будущее, обещанное несостоявшимся коммунизмом Советского Союза десятилетия назад», – отметила исследователь Нино Лежава[27].

В свете последних событий одной из главных проблем для демократии в стране, как представляется, является усиление политической поляризации и неспособность основных политических партий участвовать в политике, основанной на консенсусе[28].

Участие ЕС, который выступил посредником в кризисе между правительством и оппозицией

26 NDI Poll (2021). Economy and Public Health Remain Top Priorities: Declining Trust in Country's Governance. Онлайн: https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-economy-and-public-health-remain-top-priorities-declining-trust-country-s

27 Lejava, N. (2021). "Georgia's Unfinished Search for its Place in Europe." Carnegie Europe. Онлайн: https://carnegieeurope.eu/2021/04/06/georgia-s-unfinished-search-for-its-place-in-europe-pub-84253

28 Minesashivili. S (2021). "Why Do Georgian Political Parties Struggle to Negotiate? Structural Disincentives to Compromise-Based Politics." Georgian Institute of Politics.

зимой 2021 года, сняло некоторую напряженность, но лежащие в основе структурные проблемы продолжают омрачать перспективы будущего демократического процесса, основанного на диалоге.

Государственные институты остаются слабыми, а жесткий контроль исполнительной власти над судебной системой позволяет правящей партии использовать систему правосудия против политических оппонентов[29].

В важном ежегодном отчете Freedom House «Свобода в мире» Грузия набрала 60 из 100 баллов и обозначена как «частично свободное»[30] государство.

В отчете за 2021 год говорится об «олигархическом влиянии» на политическую сферу и процесс принятия решений, проблемах с верховенством права и непоследовательной защитой гражданских свобод.

Ухудшение политического климата также все в большей степени сказывается на работе журналистов и средств массовой информации. В своей оценке в преддверии местных выборов 2021 года организация Transparency International Georgia предупредила, что ухудшающаяся ситуация в медийном пространстве страны «достигла критического уровня», поскольку усилились нападки на журналистов, наряду с давлением на владельцев СМИ и инцидентами незаконной прослушки[31].

На экономическом фронте ситуация также не выглядит оптимистичной. В связи с пандемией COVID19-, сильно ударившей по экономике Грузии и ее туристическому сектору, %68 граждан говорят, что они могут позволить себе меньше товаров, услуг и товаров по сравнению с периодом до пандемии[32]. Каждый четвертый житель Грузии в ходе опроса сказал, что он либо стал безработным (%8), либо его доходы/зарплата уменьшились (13%[33]). Уровень бедности вырос с 42% в 2019 году до 46,6% в 2020[34]году.

На фоне затянувшегося политического кризиса, упадка демократии и слабой экономики гражданское общество Грузии выглядит относительно сильным. Хотя грузинские ОГО сильно зависят от финансовой поддержки международных доноров, они выполняют функцию наблюдателей, предоставляют социальные и образовательные услуги и вносят свой вклад в программу реформ в стране. К сожалению, они также остаются в значительной степени оторванными от широкой общественности. Согласно последнему опросу Caucasus Research Barometer только %2 грузинских респондентов выражают полное доверие НПО, а %22 заявляют, что у них есть только частичное доверие[35]. ОГО часто воспринимаются как субъекты, «имеющие иностранную повестку дня» или просто «преследующие свои собственные интересы[36]». Однако кризис, спровоцированный пандемией COVID19-, мог бы помочь частично восстановить их репутацию, поскольку многие НПО и неформальные инициативы активно участвовали в оказании услуг по реагированию на кризис и поддержки уязвимым сообществам.

29 Ibidem

30 (2021). Freedom in the World. Georgia. Freedom House. Онлайн: https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2021

31 (2021). Media: Target of Violence and Illegal Surveillance: Assessment of the Pre-Election Media Environment. Transparency International Georgia. Онлайн: https://www.transparency.ge/en/post/media-target-violence-and-illegal-surveillance-assessment-pre-election-media-environment

32 NDI Poll (2021). Economy and Public Health Remain Top Priorities: Declining Trust in Country's Governance. Онлайн: https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-economy-and-public-health-remain-top-priorities-declining-trust-country-s

33 Ibidem

34 (2021). Georgia: Country Context Overview. World Bank. Онлайн: https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview#1

35 Caucasus Barometer Georgia (2020). TRUNGOS: Trust- NGOs. Caucasus Research Resource Center. Онлайн: https://caucasusbarometer.org/en/cb2020ge/TRUNGOS/

36 Более подробно состояние гражданского общества в Грузии описывается в недавнем отчете организации People in Need: Under the Spotlight. „A Close Look into the Emerging and Established Civil Society Actors in Moldova and the South Caucasus." Доступно по адресу: https://www.peopleinneed.net/building-a-civil-society-in-moldova-and-the-south-caucasus-7994gp

С точки зрения более широкой геополитической картины важно также упомянуть все более активную роль Китая в Грузии.

Чтобы еще больше уравновесить Россию и привлечь инвестиции в страну, в 2017 году Грузия подписала соглашение о свободной торговле с Китаем, которое вступило в силу годом позже. Хотя инвестиционные проекты и политическое партнерство оказались слабее, чем первоначально ожидалось, они все еще оказывают влияние, учитывая небольшой размер экономики Грузии[37]. В настоящее время участие Пекина, в основном, ограничивается проектами в области дорожной и железнодорожной инфраструктуры, академического обмена и предоставлением вакцин[38].

На сегодняшний день Китай, возможно, и не является жизнеспособной альтернативой ЕС, но его относительно безусловное кредитование – свободное от идеологических ограничений – может в какой-то момент оказаться привлекательной альтернативой для Тбилиси. Поэтому ЕС больше не может считать само собой разумеющимся, что он останется приоритетным партнером в будущем, если Грузия продолжит двигаться по своей нынешней траектории.

ЧАСТЬ I

Результаты опроса

В следующем онлайн-опросе, проведенном летом 2021 года, принял участие 41 представитель гражданского общества Грузии из различных сфер. Более подробные демографические характеристики см. в главе «Методология».

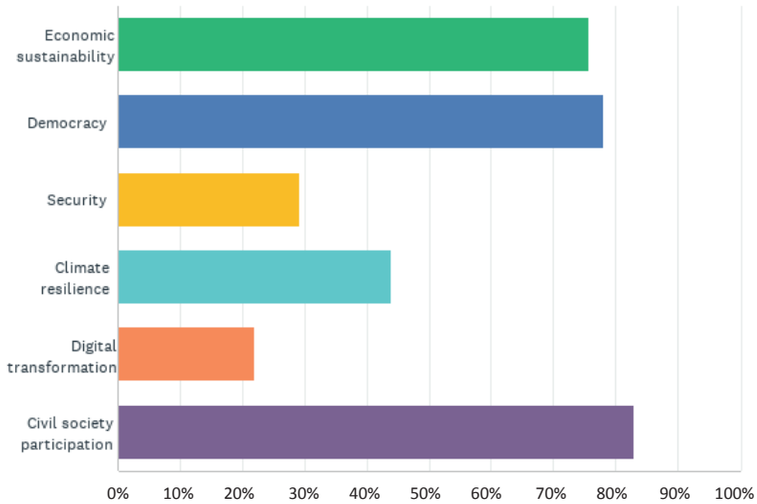
По словам участников опроса, тремя приоритетными областями поддержки ЕС в Грузии являются участие гражданского общества (%82,93), демократия (%78,05) и экономическая устойчивость (%75,61).

Ответы соответствуют воспринимаемым вызовам, стоящим перед страной. Большинство указывают развал экономики/бедность (%78,05) и упадок демократии/ослабление верховенства права (65,85%) в качестве проблемных вопросов, которые, вероятно, продолжат влиять на страну в ближайшем будущем. Изменение климата и подрыв доверия к институциям заняли общее третье место с %39,02 голосов.

37 Brattberg, E.; Feingenbaum E. (2021). China's Influence in Southerneastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries. Carnegie Europe. Онлайн: https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415

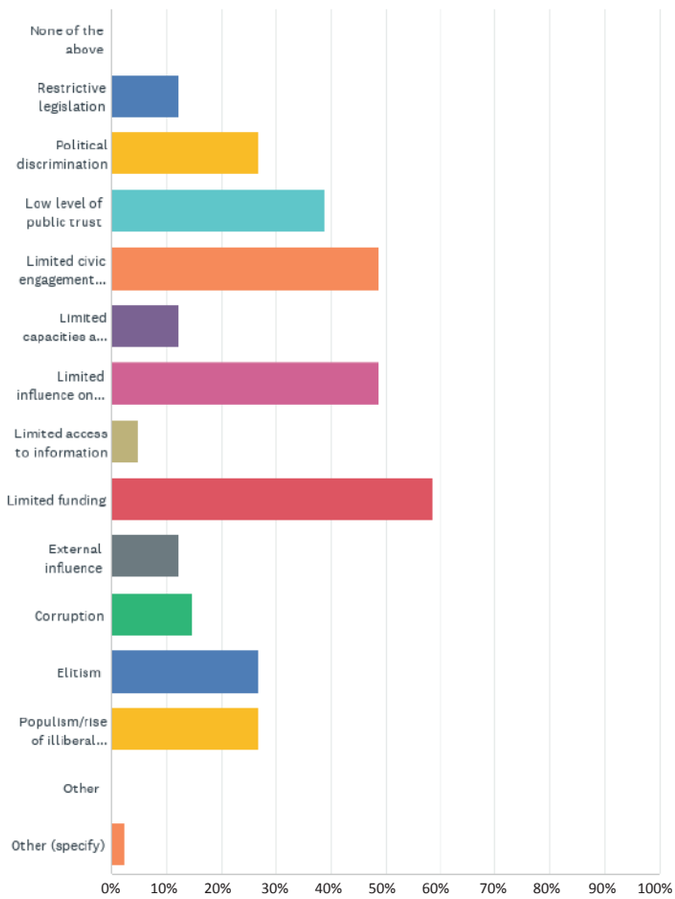
38 Ibidem

Q15 Which areas should the EU focus on more in your country? (choose max 3)



Что касается основных проблем, стоящих перед гражданским обществом, респонденты из Грузии, в основном, были обеспокоены доступностью финансирования (%58,54), ограниченной гражданской активностью (%48,78) и ее ограниченным влиянием на политиков (%48,78).

Q19 What do you see as the main challenges for civil society in your country? (choose max 3)



На вопрос о том, как ЕС может наилучшим образом помочь в решении предстоящих задач, многие участники опроса заявили, что важно поощрять уважение к гражданской активности и горизонтальному диалогу как на национальном, так и на региональном уровнях.

«Учет мнения гражданского общества и расширение его участия в выявлении проблем, а также учет видения местных организаций гражданского общества относительно потребностей местного сообщества при поддержке проектов/инициатив», – написал один респондент.

«На данный момент в Грузии только гражданское общество разделяет идеи и дух Европейского союза. Поэтому ЕС должен усилить свою поддержку сектора и быть более критичным и принципиальным по отношению к нынешнему правительству, которое отходит от демократических ценностей», – прокомментировал другой респондент.

Представители гражданского общества также указали на необходимость поддержки цифровой инфраструктуры и предоставления гражданам в регионах, включая труднодоступные горные деревни, возможности пользоваться цифровыми услугами.

В качестве приоритета также было указано расширение возможностей финансирования, которое помогло бы организациям гражданского общества инвестировать в организационное развитие, включая усиление поддержки и уделение особого внимания гражданскому обществу и неформальным инициативам в регионах, наряду с необходимостью участия в культурных и информационных программах.

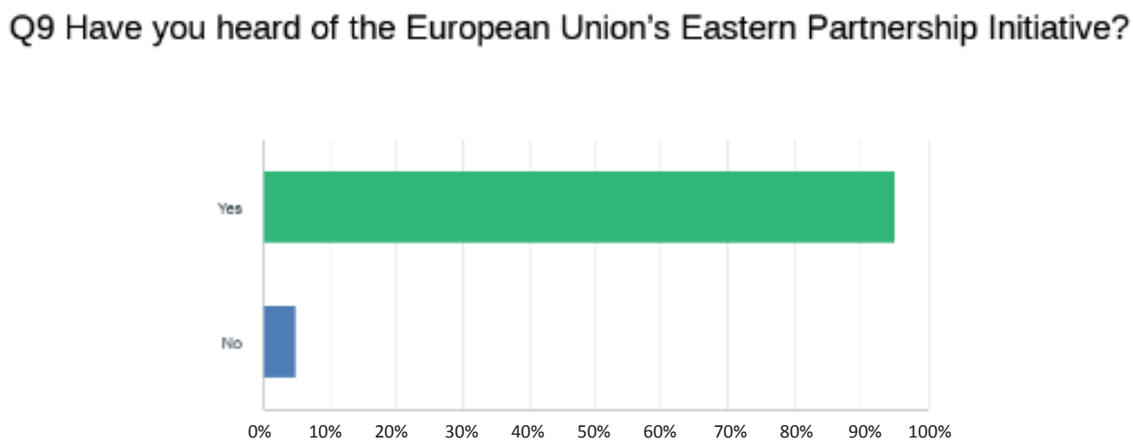
«Работа ЕС наиболее эффективна, когда на региональном уровне наблюдается большее участие, а результаты изменений видны широким слоям населения. Доступ к достоверной информации важен как противовес националистическим и радикальным взглядам. Необходимо углублять программы обмена, стажировки и культурные связи со странами ЕС», – прокомментировал респондент.

Участники опроса также отметили важность работы с политическими партиями и продолжение усилий по поддержке образовательных учреждений.

Наряду с основными приоритетами также были отмечены инвестиции в устойчивый экономический рост и стимулирование программ предпринимательства.

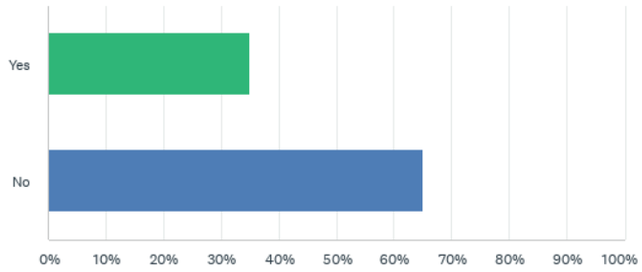
Осознание и восприятие

95,12% респондентов указали, что им знакома программа Восточного партнерства – это самый высокий результат среди опрошенных стран.



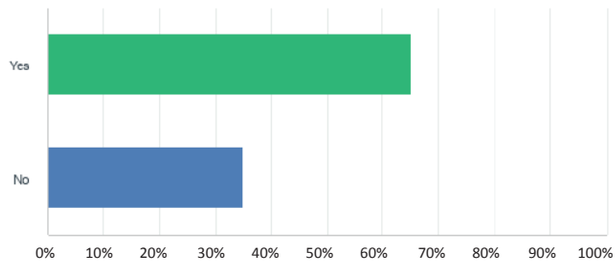
Однако по состоянию на лето 2021 года только 35% респондентов гражданского общества слышали о новом политическом документе Восточного партнерства Beyond 2020. Результат указывает на необходимость дальнейших усилий по продвижению со стороны ЕС.

Q12 Have you heard about the Eastern Partnership's policy framework "Beyond 2020"?



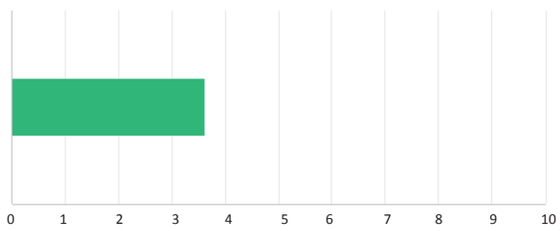
По сравнению с другими странами региона Грузия набирает несколько более высокие баллы с точки зрения осведомленности о климатических целях. %65 респондентов заявили о том, что им известны климатические цели программы Восточное партнерство.

Q13 Have you heard about the Eastern Partnership's policy objective on climate resilience?



Наконец, гражданское общество Грузии оценило общее сотрудничество с ЕС на 3,7 балла из 5 – самый высокий балл среди опрошенных стран.

Q14 How would you assess the current state of cooperation between your country and the European Union within the framework of Eastern Partnership? (1 - lowest; 5 - highest mark)



ЧАСТЬ II

Качественные исследования, включая обсуждения за круглым столом и подробные собеседования с представителями гражданского общества в Грузии, выявили ряд вопросов, которые создают проблемы для деятельности сектора, участия в рамках Восточного партнерства и будущего воздействия.

Ослабление демократии и поляризация общества

После политического кризиса, который развернулся в июне 2019 года и обострился в феврале 2021 года после ареста лидера оппозиции Единого национального движения (ЕНД) Ника Мелии, Грузия погрузилась в состояние беспорядка. Хотя успешное посредничество Европейского союза разрешило политическое противостояние и привело к освобождению политика и вступлению ЕНД в парламент, соглашение, заключенное при посредничестве ЕС, сначала не было признано основной оппозиционной партией, а затем было поставлено под сомнение самой правящей партией «Грузинская мечта».

Осенью 2021 года вновь вспыхнули протесты по поводу ареста Михаила Саакашвили и результатов местных выборов. Меры по обеспечению безопасности и политика в ответ на мирный протест были жесткими и сопровождались яростной риторикой против оппозиции, организаций-наблюдателей, омбудсмена и международных партнеров, включая ЕС и США.

В то же время сохраняющаяся политическая напряженность, поляризация полемики в средствах массовой информации и злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний по-прежнему создают серьезные проблемы для будущего страны и желания правительства продолжать идти по пути демократических реформ[39].

«Сейчас более вероятно, что Грузия формально продолжит проводить реформы, но реальных результатов достигнуто не будет. Быть европейцем – значит быть более демократичным. Другими словами, правительство должно открыть пространство для других политических сил», – утверждал один из респондентов.

Все более поляризованная политическая обстановка также имеет непосредственные последствия для сектора гражданского общества страны и создает угрозы для будущего.

«В Грузии мы находимся на переломном этапе, где правящая партия доминирует во всех сферах общественных интересов – судебной, исполнительной, парламентской. Неважно, насколько это либерально или авторитарно, когда у вас абсолютная власть, она абсолютно развращает», – объяснил представитель гражданского общества, который предупредил, что грузинские ОГО вскоре могут стать мишенью.

«Единственная тема, которая не контролируется – это гражданское общество. В Грузии живое и сильное гражданское общество, но, если правительство попытается захватить еще больше власти в обозримом будущем, оно может рассматривать ОГО как главных противников своих целей», – добавил один респондент[40].

В связи с таким упадком демократии перед гражданским обществом возникают препятствия для выполнения функции сторожевого пса.

Представители НПО указали на тот факт, что становится все труднее взаимодействовать с правительством, сохраняя при этом независимые позиции.

39 Compendium of Policy Documents. (May 2021). Georgian Institute of Politics.

40

«Они практически говорят, что если вы не с нами, то вы против нас. Но если НПО не могут взаимодействовать с властями, они становятся еще более критичными, и само правительство становится критичным по отношению к НПО», – пояснил один респондент.

Однако политический кризис и взаимодействие с правительством – не единственные проблемы, с которыми сталкивается гражданское общество. Другой точкой поляризации являются отношения с могущественной Грузинской православной церковью, которая во всеуслышание выступает против продвижения либеральными ОГО прогрессивных социальных вопросов.

В свете недавних событий, в ходе которых активисты ЛГБТИ были вынуждены отменить Прайд после того, как активисты и журналисты стали мишенью консервативно-националистических групп, поддерживаемых церковью[41], респонденты также говорили о необходимости большего диалога между гражданским обществом и православной общиной.

«Патриарх Грузии, наряду с армией, пользуется самым высоким уровнем доверия, в то время как гражданское общество год за годом получает очень низкий балл в опросах доверия. Эта форма поляризации также оказала весьма негативное влияние на развитие страны», – прокомментировал представитель гражданского общества, призвав к дальнейшим усилиям по примирению.

Подход Европейского союза к Грузии

Одной из общих тем, которые фигурировали в собеседованиях и беседах с гражданским обществом Грузии, была необходимость для Европейского Союза разработать более целенаправленную политику для государств-членов программы Восточного партнерства.

«Некоторые люди думают, что мы всегда будем находиться в тени Украины, у которой гораздо больше проблем, чем у Грузии. Это приносит много разочарований, когда мы видим, что все мы брошены в одну корзину. Вот почему необходим индивидуальный подход», – утверждал респондент из гражданского общества.

Некоторые респонденты также выступали за более глубокий интеграционный ориентир для Грузии – если он не основан на полноправном членстве в ЕС, то, по крайней мере, на членстве в Европейском экономическом пространстве.

«ЕС должен исходить из того, чего страна хочет достичь. Грузия стремится стать членом ЕС и НАТО. С этой целью ее нельзя сравнить ни с Азербайджаном, ни с Беларусью, ни даже с Арменией. Если посмотреть на ситуацию с ближайшими соседями, то, конечно, Грузия выглядит ярким примером. Но это неправильный способ измерения наших успехов и неудач. Нам нужны гораздо более высокие показатели», – прокомментировал другой представитель гражданского общества.

«Согласно многим опросам общественного мнения, более 80 процентов граждан Грузии поддерживают идею вступления в ЕС. Это означает, что Европа может иметь здесь много рычагов воздействия и может использовать условия. Правительству это может не понравиться, но у ЕС есть союзники в гражданском обществе, академических и деловых кругах, которые заинтересованы в том, чтобы было достигнуто больше результатов», – добавили респонденты.

Для представителей гражданского общества речь шла об обязательствах Грузии по Соглашению об ассоциации. По некоторым оценкам, по состоянию на 2021 год страна выполнила примерно %35 соглашения, подписанного в 2014 году. По прошествии семи лет прогресс кажется медленным, даже несмотря на то, что правительство заявило, что Грузия подаст заявку на вступление в ЕС в 2024 году.

«В пищевой и фитосанитарной отраслях около двух пятых нормативных актов, утвержденных правительством Грузии, не соблюдаются. Мы направили результаты в парламентский комитет,

41 News Wires. (2021). “Georgia LGBT Activists Cancel Pride March After Clashes, Office Attack.” France 24. Онлайн: https://www.france24.com/en/europe/20210705-georgia-lgbt-activists-cancel-pride-march-after-clashes-office-attack

ответственный за интеграцию в ЕС, но ответа не последовало. Комитет по сельскому хозяйству, со своей стороны, заявил, что они смогут рассмотреть этот вопрос в конце года. Никто не спешит выполнять соглашение, и для нас, организаций гражданского общества, это означает, что оно больше не является инструментом адвокатирования», – жаловался представитель гражданского общества, который участвовал в мониторинге прогресса Грузии в выполнении Соглашения об ассоциации.

Кроме того, недавнее решение правительства отказаться от кредита ЕС в размере 75 миллионов евро при условии проведения ряда реформ в секторе правосудия вызвало удивление у гражданского общества[42].

«Впервые в истории Грузия официально отказалась от макроэкономической помощи со стороны ЕС, которая была связана с реформой судебной системы. Это большой шаг в сторону от ЕС», – прокомментировал один из респондентов.

«Если правительство отказывается от условий, это означает, что необходимо предложить еще больше средств, обусловленных соблюдением требований. Без такого подхода реформ больше проводиться не будет. ЕС должен извлечь выгоду из заявленной приверженности Грузии европейской интеграции», – утверждал респондент.

Подход, ориентированный на ценности, или прагматический подход

Еще одной общей темой, которая была затронута в ряде собеседований и во время дискуссий за круглым столом, была необходимость того, чтобы ЕС более открыто заявлял о своих ценностях и использовал последовательно сильные формулировки в своих публичных заявлениях о Грузии.

«Мы видим, что ЕС больше не проявляет активности в продвижении ценностей. Несколько лет назад, когда Федерика Могерини была главой внешней политики ЕС, она представила концепцию принципиального прагматизма – мы можем вести переговоры с кем угодно, пока они поддерживают ЕС как международный орган. Но этот подход плохо работал в случае Грузии и Украины», – сказал респондент, призывая вернуться к политике, основанной на ценностях.

«У ЕС большая проблема с точки зрения позиционирования по отношению к Грузии. Им нужно быть более точными в своей внешней политике и строже относиться к таким странам, как наша», – добавил респондент.

Другие участники опроса отметили, что большая ясность со стороны ЕС могла бы помочь выйти из тупика и придать новый импульс исполнению Соглашения об ассоциации.

«Когда возникает кризис или какие-то проблемы, связанные с демократией, ЕС использует идиоматические выражения, и этот язык непонятен. Кроме того, процесс реформ в стране шел очень медленно, но ЕС никогда открыто не говорит об этом. Если бы было больше критики, это помогло бы гражданскому обществу и некоторым другим субъектам оказать большее давление на правительство», – утверждал респондент.

Местный опыт и международная поддержка

По словам представителей ОГО, Грузия нуждается в дальнейшей поддержке со стороны ЕС, когда речь заходит о привлечении технических знаний, связанных с принятием новых европейских стандартов и обменом опытом.

«Некоторые из этих стандартов не внедряются должным образом и неправильно толкуются на национальном уровне. Поэтому странам ЕС важно привлечь больше экспертов, комментировать законопроекты до их принятия и предлагать свои рекомендации», – заявил представитель ОГО, участвующий в мониторинге выполнения Соглашения об ассоциации.

---

42 Mandaria, T. (2021). “Georgia Turns Down 75 Million Euros from the EU.” Eurasianet.org. Онлайн: https://eurasianet.org/georgia-turns-down-75-million-euros-from-the-eu

Участники круглого стола также призвали ЕС предоставить доступ гражданскому обществу, чтобы занять место за столом.

«ЕС, как правило, направляет экспертов в различные правительственные организации, но у нас нет к ним доступа. Было бы хорошо ввести процедуру, согласно которой два или три ОГО приглашаются на тренинги для чиновников. Эксперты ЕС также должны находить время для консультаций с гражданским обществом», – заявляли респонденты.

Наконец, представители ОГО подчеркнули, что наряду с международным опытом должно быть место для участия местных заинтересованных сторон, что поможет правительству и ЕС лучше понять контекст всей страны и ее потребности.

«Гражданское общество может сотрудничать, и мы также можем привлекать местных аналитиков. Важно иметь как международный, так и местный опыт», – добавил респондент.

Миграция и утечка мозгов

Международная трудовая миграция уже давно является центральной проблемой для политической и экономической жизни Грузии. Объем направляемых в страну денежных средств увеличился в июне 2021 года на %19,3 по сравнению с предыдущим годом и составил 201,9 млн долларов США (178 млн евро)[43].

В условиях ограниченных экономических возможностей и сокращения числа туристов в условиях глобальной пандемии COVID19- многие граждане Грузии решили искать лучшей жизни за рубежом.

«Люди покидают страну, потому что они не видят здесь будущего, в том числе для молодого поколения. И как только молодые люди уезжают, они обычно не возвращаются», – пожаловался представитель НПО, который сказал, что они все чаще сталкиваются с нехваткой персонала, поскольку молодые люди решают уехать за границу.

Аналогичные модели внутренней городской миграции способствуют коллапсу сельской экономики и снижению активности гражданского общества в регионах. Исследование PIN показало, что субъекты гражданского общества в сельской местности сталкиваются с дополнительным давлением со стороны местных властей, которые часто считают ОГО оппозиционными, включая угрозы для их средств к существованию. Участие в гражданской жизни в сельской местности может также включать преодоление препятствий, связанных с консервативными нормами сообщества, в частности игнорирование голосов женщин и молодежи.

Интеграция групп этнических меньшинств

Согласно переписи населения 2014 года, этнические меньшинства составляют %13 населения Грузии. Самые большие группы: азербайджанцы (%6) и армяне (%5)[44]. Хотя этнические меньшинства в основном считают Грузию своей родиной и заявляют о своей лояльности государству, эти группы остаются маржинализованными, и многие из этих общин страдают от ограниченных экономических возможностей и низкого уровня владения грузинским языком, что еще больше влияет на их участие в общественной жизни[45].

43 Agenda. Ge (2021) “Money Transfers to Georgia up 19.3%.” Только на: https://agenda.ge/en/news/2021/1978

44 2014 General Population Census. National Statistics Office of Georgia. Онлайн: https://www.geostat.ge/en/modules/categories/568/2014-general-population-census

45 Amirejibi R.; Gabunia K. “Georgia’s Minorities: Breaking Down Barriers to Integration.” Carnegie Europe. Онлайн: https://carnegieeurope.eu/2021/06/09/georgia-s-minorities-breaking-down-barriers-to-integration-pub-84689

Несмотря на ряд проектов, реализованных в последние годы как гражданским обществом, так и государством, усилия по расширению интеграции этнических меньшинств по-прежнему ограничены. Кроме того, укрепление доверия является сложным вопросом, особенно для менее опытных молодежных групп.

«В наши сети входят тысячи людей со всей страны. Однако самой сложной задачей для молодежных организаций является охват новой аудитории. Особенно трудно привлечь больше людей и сделать так, чтобы наши голоса были услышаны в общинах кистинов и азербайджанцев», – прокомментировал представитель инициативы Young European Ambassadors Initiative.

Недавняя оценка, проведенная PIN, показывает, что пандемия COVID-19 только усугубила ситуацию. С начала пандемии группы меньшинств имели ограниченный доступ к информации о новых правилах, связанных с COVID-19, а также ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию и услугам, поскольку правительственные учреждения изо всех сил пытались обеспечить эффективную коммуникацию и обмен информацией на местных языках. Кроме того, отсутствие аптек и больниц в деревнях регионов и неадекватная инфраструктура создавали дополнительные проблемы.

Кроме того, группы меньшинств столкнулись с усилением дискриминации во время пандемии, их изображают в социальных сетях как переносчиков вируса и подвергают нападкам на почве ксенофобии.

Региональное неравенство

Как и в других странах программы Восточного партнерства гражданское общество Грузии борется с неравным доступом к ресурсам и представительством на различных тематических встречах заинтересованных сторон и доноров.

«Большинству членов Национальной платформы не хватает финансовых ресурсов, но это представляет собой особую проблему для региональных организаций. Из-за этого они не могут предоставить экспертные знания по многим темам», – сказал респондент.

В целом, неравенство между центром и периферией не является уникальным в контексте Грузии, однако, с тех пор как НПО появились в Грузии в начале -1990х годов, проблемы, связанные с доступом к финансированию, были особенно сложными для региональных организаций гражданского общества. Это привело к нехватке средств для укрепления потенциала и профессионального развития и сокращению финансовых ресурсов для персонала. Это также повлияло на местный рынок труда, поскольку наблюдалось несоответствие между навыками и потребностями работодателей.

С другой стороны, недостаточное понимание контекста и местных потребностей донорами привело к тому, что средства направлялись более авторитетным, базирующимся в Тбилиси, англоговорящим организациям гражданского общества, которые в большинстве случаев выполняли бы работу от имени периферии. К сожалению, согласно наблюдениям и подробным собеседованиям с региональными организациями гражданского общества, благодаря работе этих столичных НПО в регионах мало что изменилось.

Однако этот подход начинает постепенно меняться. В последнее время некоторые доноры начинают понимать, что в регионах также есть квалифицированные ОГО, которые могут представлять свои сообщества и достигать результатов без участия ОГО, находящихся в Тбилиси.

Кроме того, в настоящее время, в связи с пандемией COVID19- региональные организации имеют

гораздо больше возможностей для взаимодействия с помощью онлайн-средств, которые помогают демократизировать процессы участия.

Южная Осетия и Абхазия

После гражданской войны в начале девяностых годов Грузия потеряла контроль над территорией Абхазии, а затем потеряла Южную Осетию после войны в 2008 году. В настоящий момент эти конфликты остаются замороженными, и у Тбилиси мало рычагов влияния на отколовшиеся регионы. Неразрешенный спор также продолжает омрачать внутреннюю политику страны и ее евроатлантические устремления.

В то время как ситуация в Южной Осетии не дает возможности для активного участия по мнению местного гражданского общества, некоторые респонденты высказывались за возможности расширения сотрудничества с Абхазией.

«Сокращение пространства для гражданского общества также является проблемой для людей, живущих в отколовшемся регионе, поэтому укрепление организаций гражданского общества могло бы удовлетворить потребности населения, испытывающего большую бедность, более слабые услуги в области здравоохранения и образования и неравенство между этническими общинами», – предположил другой респондент.

Рекомендации для ЕС

- → Продолжайте применять условия и принцип «больше за большее» при поддержке программы реформ Грузии.
- → Используйте последовательно четкие, сильные формулировки, чтобы осудить отсутствие прогресса в ключевой области реформ или в ответ на развивающиеся политические кризисы в стране.
- → Продолжайте публично призывать правительство Грузии приступить к децентрализации, а также к реформам судебной и избирательной систем.
- → Помогите Грузии в исполнении Соглашения об ассоциации, привлекая больше экспертов ЕС и создавая возможности для обмена опытом и навыками. Необходимо обеспечить участие гражданского общества и/или предоставить ОГО доступ к таким тренингам. Наряду с предоставлением более широкого международного опыта, убедитесь, что есть возможность для вклада и сотрудничества с местными экспертами и исследователями, когда дело доходит до разработки политики и применения директив.
- → Рассмотрите возможность создания дополнительных возможностей для поддержки развития в Абхазии (наряду с остальной частью страны) в качестве вклада в укрепление доверия в регионе.
- → Найдите механизмы поддержки гражданского общества и молодежи в отколовшихся регионах, чтобы усилить их роль в качестве местных участников миротворческих усилий и наблюдателей за соблюдением прав человека.
- → Настоятельно призываем правительство обеспечить участие гражданского общества в процессах политических реформ.
- → Предоставьте дополнительные ресурсы для создания многолетних финансовых рамок регионального сотрудничества и обмена опытом между Грузией, Молдовой и Украиной.
- → Предоставьте дополнительные ресурсы и поддержку более широкому кругу субъектов гражданского общества, представляющих различные слои населения, в том числе находящихся в регионах.
- → Продолжайте поддерживать независимые СМИ как ключевой компонент гражданского общества и функциональной демократии.

МОЛДОВА

Кишинев, Молдова, октябрь 2018 года. Протест движения “Occupy Gugut”. Фото предоставлено судом: Даниэль Чуботару.

#PROTEST
PERMANENT

МОЛДОВА

Национальный контекст

Молдова, небольшая постсоветская республика с населением 3,5 миллиона человек, долгое время находилась между двумя соперничающими геополитическими направлениями: Россией и Европейским союзом.

С момента обретения независимости в 1991 году страна страдала от хронической неспособности создавать стабильные правящие коалиции и принимать решения о четкой институциональной структуре правительства. В результате Молдова пережила годы затяжного политического и конституционного кризиса, когда политические партии, олигархи и конституционный суд боролись за влияние на формирование системы.

Однако, несмотря на внутренние проблемы и смену власти между прозападными и пророссийскими силами, начиная с -2000х годов как коммунистическая, так и либеральная партии пытались развивать тесные отношения с Брюсселем. Парадоксально, но именно когда у власти находилась Коммунистическая партия, в 2007[46] году поддержка ЕС – %76,2 положительных оценок – достигла своего самого высокого уровня.

Однако в последующие годы проевропейские настроения стали слабеть. Политический блок, который сверг правление Коммунистической партии в 2009 году, назывался «Альянс за европейскую интеграцию» и принес много ожиданий реальных перемен и реформ. Но, несмотря на большие надежды, олигархические интересы и глубоко укоренившаяся коррупционная практика возобладали, и положение дел вызвало у молдавской общественности разочарование.

Тем не менее, несмотря на внутренние вызовы, геополитическое направление осталось неизменным и подготовило почву для нового уровня сотрудничества с ЕС.

Подписанное 1 июля 2014 года и вступившее в силу два года спустя Соглашение об ассоциации обеспечивает прочную основу для углубления двусторонних связей страны с ЕС и позволяет молдаванам въезжать в Шенгенскую зону без виз. В нем делается упор на сути программы реформ, оно направлено на интеграцию Молдовы во внутренний рынок ЕС и содействие приведению ее законодательства в соответствие со стандартами Европейского союза. Соглашение включает в себя создание Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли.

Однако оказалось, что Брюссель, возможно, был чрезмерно оптимистичен в отношении перспектив сотрудничества страны с Европейским союзом. В том же году разразился коррупционный скандал международного масштаба, когда из молдавских банков исчез 1 миллиард долларов США (около одной восьмой ВВП страны). Разворачивающийся политический кризис произошел параллельно с формированием молчаливого альянса социалистов (бывших коммунистов) и демократов (партия Владимира Плахотнюка), принесшим разделение институтов страны, которое вызвало дальнейшее раздражение в ЕС. В результате финансовая помощь Молдове была значительно урезана и обусловлена прогрессом в реформах.

Однако последние два года дали некоторый проблеск надежды. После нескольких лет политической нестабильности, которые были пронизаны взяточничеством и властью олигархов, в стране произошли резкие изменения в политическом направлении, которое обещает решить давние внутренние проблемы.

46 Vardanean, E. (2018). Moldova Between Russia and the West: Internal Divisions Behind the Committment to European Integration. Institute Francais des Relations Internationales. Онлайн: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rnv_110_vardanean_moldova_russia_and_the_west_2018.pdf

На президентских выборах 2020 года действующий президент Игорь Додон, пользующийся поддержкой Москвы, проиграл Майе Санду, бывшему экономисту Всемирного банка, которая выступала за решительную борьбу с коррупцией и более проевропейский курс. Партия Санду «Действие и солидарность» (PAS) также получила большинство на последующих парламентских выборах, состоявшихся в июле 2021 года, и пообещала провести ряд серьезных реформ.

Безусловно, пока еще слишком рано ожидать серьезных результатов. Социально-экономические проблемы и политизированные институты продолжают затмевать процесс реформ.

В ежегодном отчете Freedom House «Свобода в мире» Молдова, набравшая 61 балл из 100, оценивается как частично свободное государство. Хотя в стране сложилась конкурентная избирательная среда и права человека, такие как свобода слова, собраний и вероисповедания, относительно соблюдаются, коррупция и олигархические интересы остаются серьезной проблемой наряду с проблемами в сфере верховенства права.[47] Реформа системы правосудия также представляется незавершенной и является одним из приоритетов действующего правительства.

В июле 2021 года министры иностранных дел Грузии, Украины и Молдова подписали совместный меморандум, в котором обязались приблизить свои страны к Европейскому союзу путем проведения ряда более глубоких политических реформ. Ожидается, что этот альянс, получивший название «Ассоциированное трио» более твердо направит все эти три страны на проевропейский путь и адаптирует процесс реформ к местным потребностям.

Но, несмотря на этот довольно сильный импульс для европейской интеграции, многое будет зависеть от того, сможет ли новое правительство выполнить свои предвыборные обещания и приступить к глубоким реформам.

Политическая партия президента Майи Санду также находится под давлением, чтобы сбалансировать отношения Молдовы с Москвой, поскольку страна по-прежнему полностью зависит от поставок газа из России.

Что касается местного гражданского общества, то этот сектор является относительно динамичным и в последние годы сыграл важную роль в удержании страны на проевропейском пути и в направлении демократизации. Молдавские ОГО сыграли важную роль в мониторинге прогресса в исполнении Соглашения об ассоциации и предоставили дополнительные экспертные знания для проведения реформ в ключевых областях, таких как судебная реформа, сектор средств массовой информации и НПО.

Согласно Индексу устойчивости ОГО, составленному агентством USAID за 2020 год, Молдова постоянно набирает 3,7 балла (из 1 ;7 указывает на лучший результат), что является довольно хорошим результатом даже по сравнению со своими соседями (3,7 в Румынии и 3,2 в Украине).

Кроме того, недавно, после двухлетней задержки, 11 июня 2020 года парламент страны окончательно одобрил Закон о некоммерческих организациях, и новый закон вступил в силу 27 августа 2020 года. Улучшение правовой базы привело к небольшому улучшению общего рейтинга устойчивости ОГО в 2020 году.[48]

Среди других позитивных событий – принятие закона о %2 в 2016 году (позволяющего людям направлять %2 своего подоходного налога на НПО) и его успешное применение в 2017 году, а также принятие закона о социальном предпринимательстве в ноябре 2017 года.[49]

Тем не менее, гражданское общество в Молдове по-прежнему сталкивается с серьезными

47 Freedom in the World: Moldova (2021). Freedom House. Онлайн: https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2021

48 Civil Society Organization Sustainability Index: Moldova (2021). USAID, ICNL, FHI360. Онлайн: https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Moldova-2020.pdf, стр. 1.

49 EU Roadmap for Engagement with Civil Society int he Republic of Moldova 2018-2020. Онлайн: https://europa.eu/capacity4dev/file/84108/download?token=nGvN-lUL

проблемами[50]. НПО, критикующие политику правительства, по-прежнему потенциально подвергаются преследованиям и запугиванию со стороны государственных органов и должностных лиц. Существует также необходимость в укреплении потенциала сектора и повышении устойчивости организаций гражданского общества.

Кроме того, после конфликта 1992 года существует четкое разделение между развитием гражданского общества на отколовшейся территории Приднестровья, расположенной на левом берегу Днестра, и в остальной части Молдовы. В первом случае местное гражданское общество сталкивается с ухудшением условий работы и жестким законодательством. Во время пандемии COVID-19 и связанного с ней кризиса усилилось давление на активистов, в частности на правозащитников. Предусмотрено лишь мало правовых механизмов, которые могут быть использованы для защиты прав людей, проживающих в регионе.

Необходимо также отметить, контакты между представителями гражданского общества на двух берегах реки остаются ограниченными.

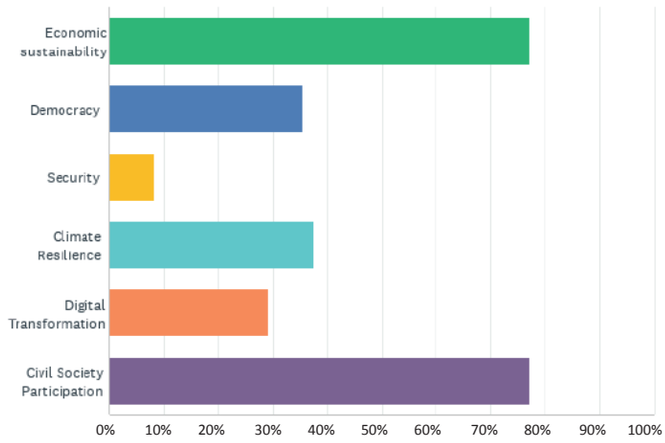
ЧАСТЬ I

Результаты опроса

Проведенный в июне и июле 2020 года следующий онлайн-опрос охватывал 53 представителя гражданского общества Молдовы из различных сфер. Более подробные демографические характеристики см. в главе «Методология».

На вопрос, какие три области сотрудничества должны составлять приоритеты в поддержке ЕС Молдовы, большинство респондентов указали на экономическую устойчивость и участие гражданского общества (по %77,08). Устойчивость к изменению климата заняла третье место с %37,50 голосов.

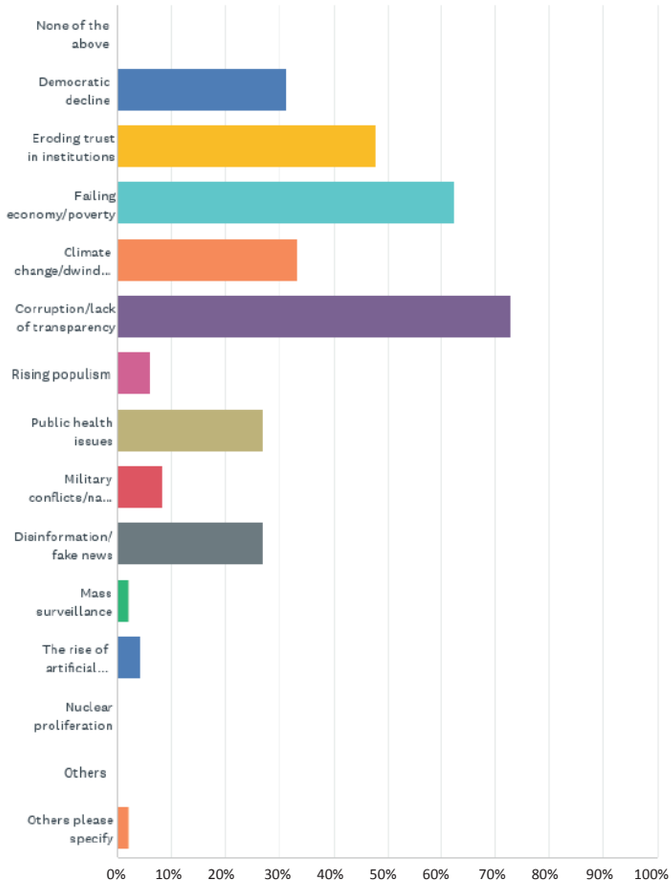
Q15 Which areas should the EU focus on more in your country? (choose max 3)



50 Более подробную информацию о состоянии гражданского общества в Молдове можно найти в недавнем отчете организации People in Need: Under the Spotlight. „A Close Look into the Emerging and Established Civil Society Actors in Moldova and the South Caucasus.“ Доступно по адресу: https://www.peopleinneed.net/building-a-civil-society-in-moldova-and-the-south-caucasus-7994gp

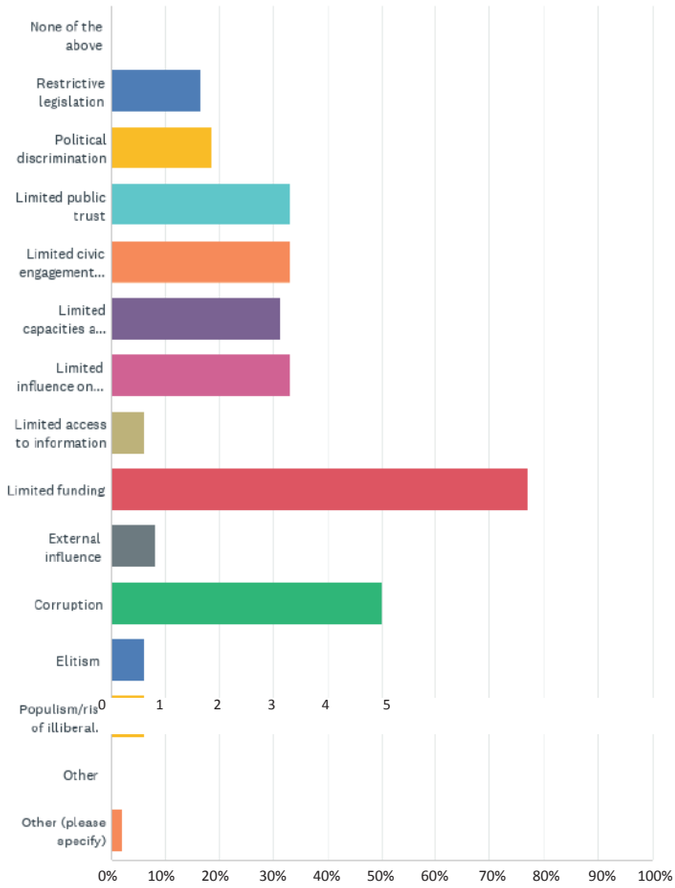
Когда речь заходит о трех основных проблемах, с которыми страна столкнется в ближайшем будущем, большинство респондентов указали на коррупцию и отсутствие прозрачности (%72,92 голосов), слабую экономику/бедность (%62,50) и подрыв доверия к институтам (%47,92).

Q18 What do you see as the main challenge for your country in the nearest future? (choose max 3)



Восприятие социально-политической обстановки также было напрямую связано с проблемами, выявленными в секторе гражданского общества. Три ключевые проблемы, названные респондентами, включали проблему ограниченных финансовых ресурсов (%77,08), коррупцию (%50), ограниченное влияние на формирование политики (%33,33) и ограниченную гражданскую активность (%33,33).

Q19 What do you see as the main challenges for civil society in your country? (choose max 3)



На вопрос о том, как ЕС может помочь решить основные проблемы, стоящие перед страной и ее гражданским обществом, респонденты указали на необходимость стимулирования дискуссии, поощрения политического диалога и продвижения качественных средств массовой информации.

Также была отмечена необходимость содействия повышению уровня доверия к институтам, поддержке общего экономического развития и системы здравоохранения.

Кроме того, несколько респондентов указали молодежные программы в качестве одного из приоритетов сотрудничества. По словам представителей ОГО, необходимо уделять больше внимания поддержке навыков критического мышления и молодежных инициатив.

«[ЕС мог бы помочь решить основные проблемы путем] создания инфраструктуры, позволяющей молодым людям расти и развиваться как активным гражданам, которые заинтересованы в процессах принятия решений; через молодежные центры; посредством неформального образования и поддержки НПО, которые разрабатывают условия и услуги для молодежи», – написал представитель ОГО.

Следует также отметить, что респонденты указали на необходимость укрепления организационного

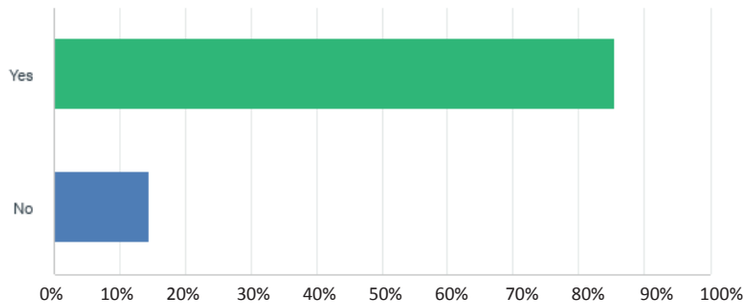
потенциала местных НПО для доступа к фондам ЕС и управления ими, и высказались за расширение возможностей финансирования, выходящих за рамки нынешних схем.

«ЕС необходимо поменять свою политику финансирования стран Восточного партнерства и предоставить большему числу НПО возможность реализовывать проекты под эгидой Восточного партнерства», – сказал один из представителей ОГО.

Осознание и восприятие

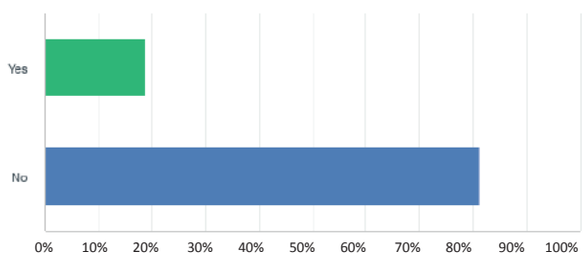
85% респондентов указали, что они знакомы с программой Восточное партнерство, что является самым низким показателем среди опрошенных стран.

Q9 Have you heard of the European Union's Eastern Partnership Initiative?



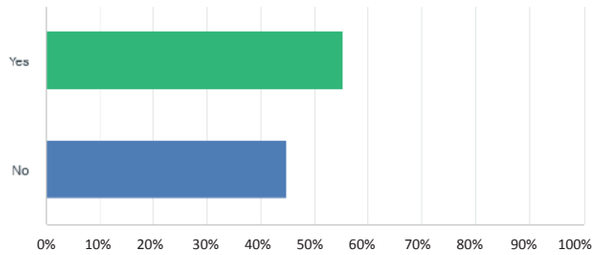
Однако %82,5 респондентов гражданского общества не слышали о новом политическом документе Восточного партнерства – Beyond 2020. Этот результат указывает на необходимость дальнейших усилий по его продвижению.

Q12 Have you heard about the Eastern Partnership's policy framework "Beyond 2020"?



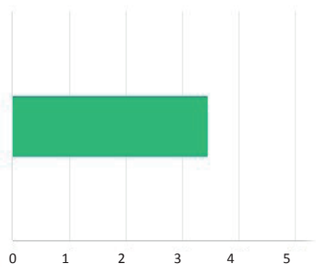
Кроме того, чуть более половины респондентов слышали о цели климатической политики программы Восточного партнерства, что является самым высоким показателем среди принимающих участие в опросе стран.

Q13 Have you heard about the Eastern Partnership's policy objective on climate resilience?



Общее сотрудничество с ЕС было оценено на уровне 3,4 – это довольно высокий показатель по сравнению с другими странами, принимающими участие в опросе.

Q14 How would you assess the current state of cooperation between your country and the European Union within the framework of Eastern Partnership? (1 the lowest score - 5 the highest score)



ЧАСТЬ II

Качественные исследования, дискуссии за круглым столом и подробные собеседования с представителями гражданского общества на правом берегу Днестра выявили ряд проблем, которые препятствуют деятельности сектора и эффективному участию в рамках Восточного партнерства.

Финансирование и доверие

В секторе гражданского общества Молдовы доминируют крупные организации, которые служат посредником между донорами и остальной частью гражданского общества. Хотя эта модель дает возможность появления новых игроков, у нее также есть недостатки. Крупные НПО из столицы, возможно, не знакомы с местными условиями работы, и они могут не обладать пониманием региональных особенностей и опыта. Кроме того, неформальные местные инициативы часто оказываются в положении исполнителей, выполняющих требования, установленные сверху – вместо того, чтобы сидеть за столом и участвовать в процессе принятия решений.

«Нынешний механизм распределения грантов – через несколько крупных организаций – не очень хорош и ограничивает возможности для новых тем и новых организаций. Молдове нужна другая схема», – прокомментировал один из респондентов.

Другая проблема заключается в том, что по-прежнему в основном доноры формируют повестку дня для гражданского общества и определяют основные темы для поддержки. В настоящее время ОГО трудно работать вне рамок, основанных на проектах.

«Пока проект находится в стадии реализации, организация может выживать, развивать потенциал и знания, выплачивать заработную плату и налоги и осуществлять деятельность. Как только проект будет завершен – все ресурсы будут потеряны», – жаловался один из респондентов.

В свете этого активисты выступали за расширение основных возможностей предоставления и необходимость институциональной поддержки ОГО, которая позволила бы им поднимать новые вопросы, которые, по их мнению, актуальны для их местных сообществ. В результате они могли бы восстановить связь с обществом и создать некоторое базовое доверие.

Другая проблема возникает, когда зависимость от доноров сопровождается изменением, при котором ОГО становятся более подотчетными донору, а не своему местному сообществу. Этот тип зависимости подрывает общественное доверие к организациям гражданского общества и делает их уязвимыми для популистской реакции. В последние годы предпринимались попытки принять строгий закон, который ограничил бы пространство для ОГО, которых некоторые политические заинтересованные стороны изображали как иностранных агентов. Хотя с приходом к власти нового правительства это уже не так, некоторые политические элиты все еще подрывают доверие к этому сектору.

«Сейчас мы на несколько лет в безопасности, но ситуация может измениться. Если значительная часть политических заинтересованных сторон считает ОГО иностранными агентами, то это постоянный риск для ОГО, когда эти люди приходят к власти», – пояснил представитель ОГО.

Чтобы создать больше доверия между ОГО и местными сообществами, представляется разумным, чтобы правительство выделило больше возможностей для местного финансирования, особенно в области предоставления услуг. Планирование на основе широкого участия также может использоваться в качестве инструмента привлечения гражданского общества, не требуя слишком больших ресурсов. Со своей стороны, НПО также должны стремиться уделять больше внимания участию сообщества.

Ограниченный доступ к политикам

Хотя переход власти к проевропейской политической партии дал надежду гражданскому обществу Молдовы на то, что оно будет иметь большее влияние на политику страны, респонденты жаловались, что доступ к политикам не оправдал их ожиданий. По словам опрошенных, правительство, похоже, готово пожертвовать необходимостью общественных консультаций и вклада гражданского общества ради ускорения реформ. В то же время со стороны гражданского общества широко распространено ожидание того, что в отношении нового законодательства и содержания реформ следует проводить широкие консультации и разъяснять их общественности, а не принимать их поспешно. Недоверие к гражданскому обществу, подчеркивают они, является результатом многолетней некомпетентности и коррупции предыдущих правительств – независимо от их геополитической ориентации.

Кроме того, представители ОГО жаловались, что сохраняются проблемы с вовлечением правительства в постоянный диалог, включающий конструктивную обратную связь.

«Пока еще рано давать оценку вовлеченности общественных организаций и открытости государственных органов. Тем не менее было несколько случаев, когда гражданское общество критиковало действия правительства. К сожалению, ответ правительства был агрессивным. Главная проблема в том, что они продолжают игнорировать правила прозрачности, избегают публичных консультаций. Если они будут продолжать придерживаться такого подхода, то потеряют доверие и поддержку общества», – прокомментировал один из респондентов.

Поэтому расширение возможностей для участия и диалога как с центральными, так и с местными органами власти остается ключевым вопросом для гражданского общества страны.

«Некоторое время назад была выдвинута инициатива о внесении поправок в Административный кодекс, которые позволили бы организациям гражданского общества оспаривать в суде решения или постановления, принятые местными органами власти. Первоначально инициатива была поддержана правительством, но позже от нее отказались, поскольку, по их мнению, это дало бы ОГО слишком много свободы и пространства для маневрирования. Вместо этого, откровенно говоря, это было бы возможностью сделать ОГО более активными», – добавил другой респондент.

Законодательство, регулирующее гражданское общество, и требования доноров

Хотя в последнее время в законодательство об НПО были внесены изменения, в нем все еще недостаточно четко обозначено различие между НПО и бизнесом, и многие организации сталкиваются с проблемами, когда они пытаются следовать сложным правилам бухгалтерского учета. Кроме того, для незарегистрированных инициативных групп практически невозможно получить финансирование.

Требования основных доноров к отчетности также являются проблемой, поскольку сложные бюрократические правила могут создать дополнительные препятствия для новых организаций в том, чтобы те могли стать активными получателями таких средств.

Миграция и утечка мозгов

Республика Молдова является одной из стран, наиболее страдающих от явления, известного как «утечка мозгов». По оценкам, каждый четвертый молдаванин работает за рубежом.[51] Несмотря на прогресс, достигнутый в последние годы, по данным Всемирного банка %23 молдаван живут за чертой бедности. Это влияет на их способность и желание посвящать время неоплачиваемой общественной работе. В свете сложной социально-экономической ситуации многие молдаване предпочитают эмигрировать в поисках лучшей жизни вместо того, чтобы заниматься гражданской и

51 Deutsche Welle (2018). ”Moldova Fights Brain Drain with Tech Startups, Social Activism.“ https://www.dw.com/en/moldova-fights-brain-drain-with-tech-startups-social-activism/a-46144714

политической деятельностью. В результате дефицит кадров и нехватка квалифицированных кадров являются распространенной проблемой в секторе гражданского общества.

Региональное неравенство

Поскольку большинство организаций гражданского общества сосредоточено в Кишиневе, ресурсы в основном направляются непосредственно в столицу. Хотя основные доноры в последние годы уделяют больше внимания регионам, возможности финансирования по-прежнему остаются относительно ограниченными. Кроме того, местным организациям сложно выполнить все требования к заявкам и отчетности. Поэтому неправительственные организации, находящиеся в столице, часто играют роль посредников и предлагают регрантинг. Но нынешней схемы недостаточно для создания динамичных и устойчивых региональных организаций гражданского общества.

Централизация правительства также препятствует потенциальному воздействию на местные органы власти и их политику. Поскольку административные ресурсы и государственные услуги по-прежнему сосредоточены в столице, региональные органы управления сталкиваются с ограниченной финансовой автономией.

Сотрудничество с ЕС

Хотя как Форум Восточного партнерства, так и структуры Соглашения об ассоциации предоставляют местным организациям гражданского общества широкие возможности для участия в информационно-просветительской деятельности с европейскими заинтересованными сторонами, лишь немногие молдавские организации пользуются этими ресурсами.

«Молдавские организации гражданского общества совершают ошибку, рассматривая ЕС только как донора. Между тем, дело не только в финансировании. Очень много решений принимается на уровне ЕС», – сказал один из респондентов. «ЕС предоставляет нам платформы для обмена информацией, и мы, организации гражданского общества, должны использовать эту возможность и организоваться для более эффективного адвокатирования», – добавил представитель.

Приднестровский конфликт

После гражданской войны в начале девяностых годов Молдова оказалась втянутой в неразрешенный замороженный конфликт. Перемирие 1992 года закрепило присутствие российских вооруженных сил в Приднестровье в качестве «миротворческих сил» и предоставило Москве рычаги влияния на внутреннюю политику Молдовы.

Местные сепаратисты создали квазинезависимую структуру на левом берегу Днестра, которая продолжает действовать до сегодняшнего дня, хотя официально не признана ни одной страной, включая Россию. Кишинев не имеет судебного и политического контроля над этой территорией. Хотя политический диалог в формате «5+2» продолжается, до сих пор не было достигнуто существенного прогресса. На первый взгляд местное гражданское общество в Приднестровье выглядит довольно динамичным, но лишь немногие организации остаются независимыми, и весь сектор работает в довольно враждебной среде[52]. Многие ОГО работают в тесном сотрудничестве с де-факто властями и воспринимают сектор НПО, скорее, как механизм получения иностранных грантов, а не как одну из функций мониторинга и надзора. Они поддерживаются самими де-факто властями, которые поощряют приток иностранного финансирования в регион – например, помощь в целях развития.

В то же время работа организаций и активистов, занимающихся политически острыми темами, такими как свобода слова, свобода собраний, строго ограничена.

В результате такой политики наблюдается слабый общественный контроль за действиями де-факто властей и ограниченная информация о продолжающихся нарушениях прав, что привело к росту безнаказанности. «Закон об иностранных агентах», который был введен де-факто режимом в 2018 году, еще больше способствует подрыву гражданского общества и снижению его роли наблюдателя. Закон запрещает НПО, финансируемым из-за рубежа, участвовать в широко определенной «политической деятельности» и, таким образом, позволяет де-факто режиму контролировать распределение средств и гарантирует, что только те, кто лоялен де-факто властям, могут сотрудничать с иностранными донорами.

В этом контексте предоставление помощи в целях развития на левом берегу и не увязывание ее с прогрессом в вопросах прав человека представляется проблематичным, поскольку это еще больше укрепляет и легитимизирует стратегию де-факто режима по сдерживанию гражданского общества. То же самое относится к схемам финансирования в рамках мер укрепления доверия, в которых приоритет отдается предоставлению услуг или проектам социального обеспечения и которые не поддерживают инициативы, ориентированные на права человека, из-за их потенциального уязвимого характера. Как таковые, они способствуют безнаказанности де-факто властей.

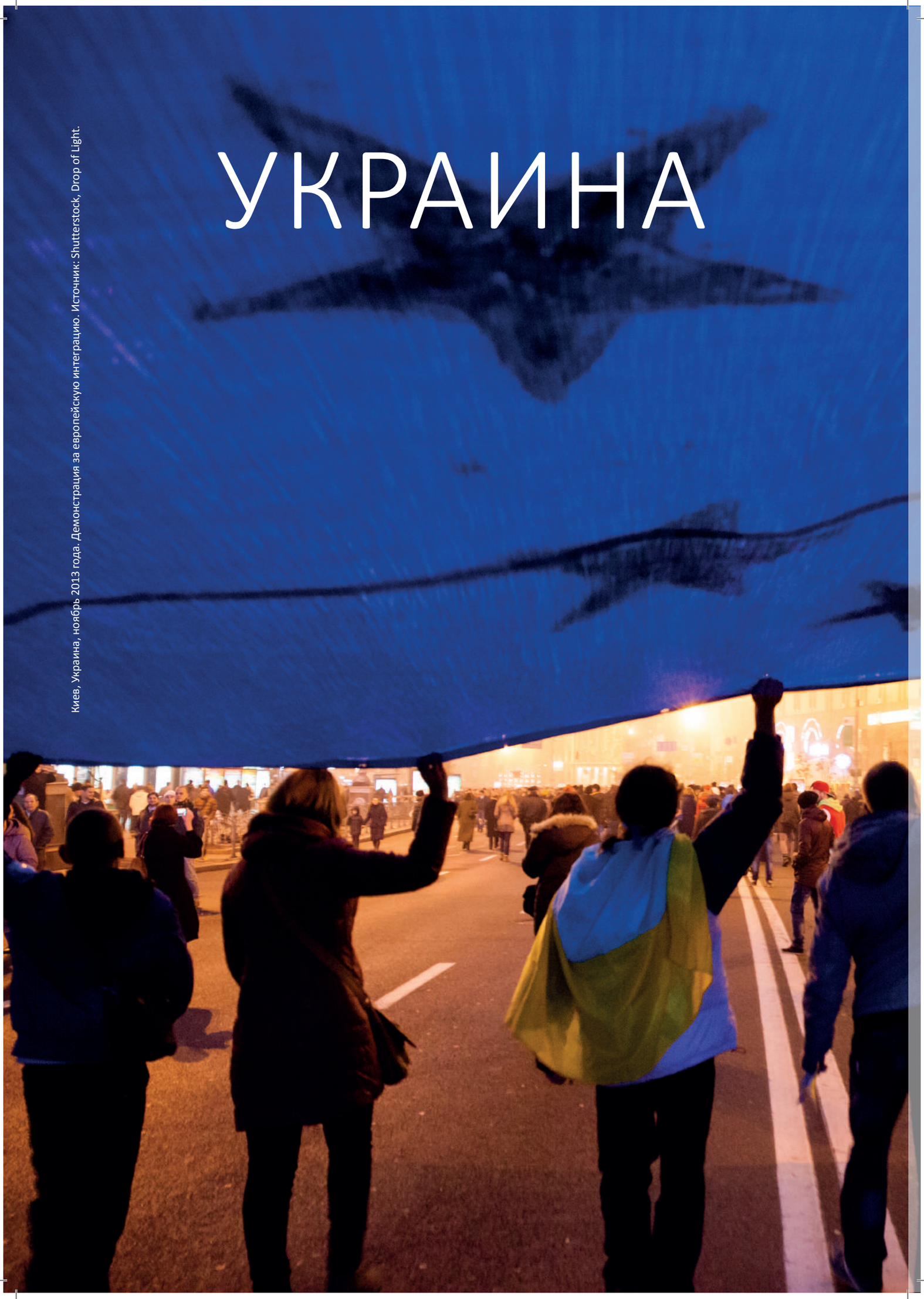
Кроме того, недавнее ухудшение ситуации в регионе, в рамках которого де-факто режим начал серию преследований своих критиков (активистов и журналистов), показывает, что политика игнорирования вопросов прав человека не способствует стабильности в регионе. Отсутствие поддержки привело к ситуации, когда в Приднестровье существует только одна организация, которая могла бы предоставить достоверную информацию о нарушениях прав и оказать помощь жертвам.

52 Zamejc, A. Tersi, E. Komm, T. “Under the Spotlight: A Close Look into the Emerging and Established Civil Society Actors in Moldova and the South Caucasus.” Онлайн: https://www.peopleinneed.net/building-a-civil-society-in-moldova-and-the-south-caucasus-7994gp

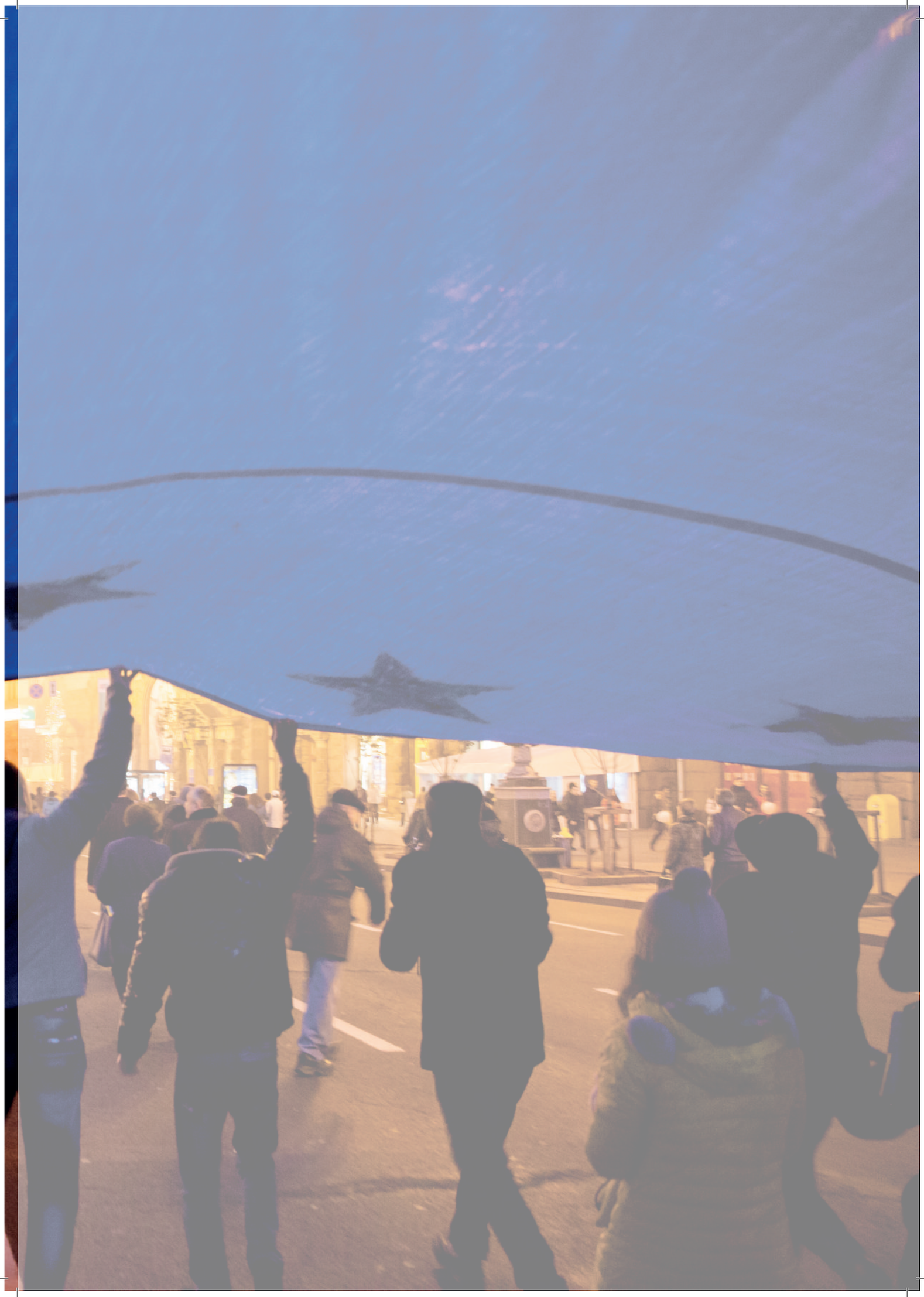
Рекомендации для ЕС

- Продолжайте применять условия и принцип «больше за большее» к программе реформ в Молдове.
- Способствуйте развитию здорового и устойчивого сектора гражданского общества, снижению барьеров для входа и поддержке местных организаций гражданского общества в регионах страны. Инвестируйте в программы, которые расширяют возможности местных общественных организаций в их способность самостоятельно выявлять и сообщать о проблемах и принимать участие в политических и стратегических процессах в качестве сильного защитника. Эти программы должны продолжать развиваться таким образом, чтобы укрепить позиции местных организаций гражданского общества в их отношениях с донорами, политиками и крупными национальными субъектами.
- Для организаций гражданского общества, которые полагаются на иностранное финансирование, по возможности уменьшайте административное бремя грантов и предлагайте основное финансирование с акцентом на вовлечение сообщества. Это могло бы высвободить больше времени сотрудников для создания необходимых связей с сообществом и повышения доверия общественности к организациям гражданского общества.
- Предоставляйте дополнительные ресурсы для создания многолетней финансовой основы для регионального сотрудничества и обмена опытом-в частности, между Молдовой, Грузией и Украиной.
- Неразрешенный конфликт с самопровозглашенной республикой Приднестровье остается одной из самых серьезных проблем Молдовы. Продолжайте поддерживать меры укрепления доверия между местными гражданскими обществами, когда это необходимо, но также не стесняйтесь поднимать вопрос о нарушениях прав человека в Приднестровье. Предоставьте пространство для дискуссий и критических оценок текущих политических подходов.
- Поддерживайте многосторонний политический диалог между правительством, бизнесом и гражданским обществом для обсуждения нерешенных вопросов и приоритетов реформ.
- Предоставьте дополнительные возможности для финансирования неформальных организаций и незарегистрированных добровольных движений в рамках суб-схем предоставления субсидий.
- Оказывайте поддержку в укреплении информационно-просветительских и коммуникационных навыков организаций гражданского общества.
- По мере усложнения программы реформ в Молдове укрепляйте институциональный потенциал аналитических центров, которые помогут привлечь дополнительные экспертные знания в ключевые области политики.
- Активизируйте усилия по повышению осведомленности о рамках Восточного партнерства в информационном пространстве Молдовы.
- Обусловьте помощь в целях развития в Приднестровье от прогресса в области соблюдения прав человека.
- В Приднестровье обеспечьте, чтобы финансовая поддержка также направлялась и предоставлялась инициативам, которые работают по темам, связанным с правами человека, таким как свобода слова, свобода собраний и доступ к информации.

УКРАИНА



Киев, Украина, ноябрь 2013 года. Демонстрация за европейскую интеграцию. Источник: Shutterstock, Drop of Light.



Украина

Когда в 2009 году была запущена инициатива «Восточное партнерство», Украина уже в течение двух лет вела переговоры с ЕС по обновленному соглашению о сотрудничестве, а с 2008 года – по либерализации визового[53]режима. Однако программа придала значительный политический импульс этим усилиям и позволила Украине не только сосредоточиться на углублении двусторонних связей, но и на развитии более прочных отношений с другими странами региона[54].

Подписанное в марте 2014 года историческое соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС обязало страну проводить ключевые реформы в судебной, экономической и других сферах. Оно также включало в себя Углубленную и всеобъемлющую зону свободной торговли (DCFTA), направленную на расширение торговли товарами и услугами путем снижения тарифов и гармонизации стандартов и норм страны с нормами ЕС.

Этот исторический документ первоначально должен был быть подписан годом ранее, но затем президент Виктор Янукович неожиданно отказался от его подписания, спровоцировав масштабные протесты Евромайдана, в результате которых в итоге он был отстранен от власти.

Хотя процесс ратификации со стороны ЕС был первоначально приостановлен Голландией, Соглашение об ассоциации было временно применено в 2016 году и, наконец, вступило в силу год спустя. Только в период с 2016 по 2019 год товарооборот Украины с ЕС увеличился на 48% до 43,3 млрд евро, и ЕС остается крупнейшим торговым партнером страны[55].

Учитывая близость Украины к ЕС и тот факт, что она граничит с двумя автократическими режимами, которые потенциально могут поставить под угрозу европейскую безопасность, для государств-членов ЕС Украина имеет особое стратегическое значение.

Однако, несмотря на множество позитивных событий, вытекающих из программы Восточное партнерство, неопределенные перспективы будущего членства Украины в ЕС усилили растущее чувство разочарования среди общественности, гражданского общества и официальных властей. Согласно недавнему опросу Центра Разумкова, %61,9 украинцев поддерживают идею вступления страны в блок[56].

Однако спустя четыре года прогресс страны на пути реформ медленный. Основными проблемами являются незавершенная судебная реформа и реформа верховенства права, повсеместная коррупция и продолжающееся влияние олигархов на политические процессы в стране.[57] Хотя медийная среда остается относительно конкурентоспособной и разнообразной, многие СМИ контролируются олигархами, которые используют их как способ влиять на политику и продвигать свои собственные бизнес-интересы[58].

Несмотря на внутренние проблемы, последние семь лет были для Украины очень сложными. После

53 Bazhenova, H. (2019). “Ukraine w Partnerstwie Wschodnim: Osiągnięcia i Perspektywy.” Yearbook of the Institute of East-Central Europe. Instytut Europy Środkowej. Онлайн: https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/08/riesw_2019-2-03_0.pdf

54 Ibidem

55 Countries and Regions: Ukraine. European Commission. Онлайн: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/

56 (2021). “Public support of the Euro-Atlantic Course of Ukraine: assessments and recommendations.” Rozumkov Center. Онлайн: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021-nato-ukr.pdf?fbclid=IwAR0Gxqx4bTnax04AeuYzCiqKgd-XQYRsFduFJoRcyND2QlG6ql14jvw-4rc

57 Aldershoff, W. “Ukraine’s EU Association Agreement Obliges Kyiv to Pursue Rule of Law Reforms.” Atlantic Council. Онлайн: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-eu-association-agreement-obliges-kyiv-to-pursue-rule-of-law-reforms/

58 Korbut, A. (2021). “Strengthening Public Interest in Ukraine’s Media Sector.” Chatham House. Онлайн: https://www.chathamhouse.org/2021/04/strengthening-public-interest-ukraines-media-sector/04-influences-ukraines-media

того, как режим Януковича рухнул в 2014 году, и новые временные власти дали понять, что Киев будет стремиться укрепить связи с ЕС, Россия захватила и аннексировала Крымский полуостров Украины. Вскоре после этого пророссийские сепаратисты, поддерживаемые Москвой, провозгласили независимость в восточных областях Донецкой и Луганской областей Украины. Боевые действия между пророссийскими сепаратистами и украинской армией переросли в полномасштабный вооруженный конфликт. Хотя в 2015 году при посредничестве Франции и Германии было заключено соглашение о прекращении огня и состоялся обмен пленными, периодические столкновения по-прежнему приводят к гибели людей с обеих сторон. По данным министра иностранных дел Украины, к маю 2021 года в результате войны погибло около 000 14 военнослужащих и гражданских[59]лиц. Число погибших включает по меньшей мере 393 3 мирных[60]жителя.

Наряду с войной в Украине разразился серьезный гуманитарный кризис. По официальным данным, около 2 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома, а около 1,5 миллиона остались перемещенными[61]лицами. За семь лет, прошедших с начала конфликта, 3,4 миллиона человек «нуждаются в постоянной гуманитарной помощи[62]».

Кроме того, недавнее наращивание контингента примерно 000 90 российских войск вблизи границы с Украиной вызвало новые опасения по поводу того, что Кремль, возможно, стремится начать новое вторжение.

В дополнение к текущему военному конфликту, с 2014 года Украина также подвергается все большему количеству кибератак, включая отключения электроэнергии и программы-вымогатели, которые, предположительно, направляются из Москвы.

Следует также отметить, что пандемия COVID19- добавила еще один фронт к длинному списку проблем Украины. С учетом роста заболеваемости и примерно 800 смертей ежедневно, с июля по середину ноября 2021 года, вирус уже стал причиной смерти большего количества людей, чем последние семь лет войны на Донбассе[63].

Несмотря на множество проблем, гражданское общество Украины остается «сильной опорой» и играет важную роль в преодолении последствий как кризиса COVID19-, так и продолжающегося участия России в конфликте на востоке страны[64]. Украинские ОГО пользуются пространством для работы, хотя имели место случаи преследования и нападений на гражданских активистов[65].

Местное гражданское общество также воспринимается как ключевая движущая сила реформ, способствующая осуществлению Соглашения об ассоциации и повышению прозрачности управления страной.

По сравнению с другими странами региона украинские НПО пользуются относительно высоким уровнем общественного доверия. Согласно недавнему опросу, %63 респондентов выразили доверие добровольческим организациям и %47 – неправительственным[66]организациям.

---

59 (2021). “Two Ukrainian Soldiers Killed in Eastern Ukraine.” Reuters. Онлайн: https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-casualties-idUSKBN2BT0KV

60 (2021). “Conflict-Related Civilian Casualties in Ukraine: report.” United Nations Human Rights; Office of the High Commissioner. Онлайн: https://ukraine.un.org/en/151093-conflict-related-civilian-casualties-ukraine-8-october-2021

61 Nieczypor, K. (2019). “In the Shadow of War: Ukraine’s Policy Towards Internally Displaced Persons.” Ośrodek Studiów Wschodnich. Онлайн: https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2019-01-16/shadow-war-ukraines-policy-towards-internally-displaced

62 (2021). “Eastern Ukraine Situation Will Remain Fragile Without Means to Calm Mounting Tensions, Under-Secretary General Tells Security Council.” United Nations Press Release. Онлайн: https://www.un.org/press/en/2021/sc14434.doc.htm

63 Nemtsova, A. (2021) “A Covid Mega Surge on Top of Putin’s War is Creating Hell on Earth.” Daily Beast. Онлайн: https://www.thedailybeast.com/a-covid-19-crisis-and-putins-war-push-ukraine-to-breaking-point

64 (2021). “Nations in Transit: Ukraine.” Freedom House. Онлайн: https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2021

65 Ibidem.

66 (2020). “Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів.” Razumkov Centr. Онлайн: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/

К сожалению, в последние годы активисты гражданского общества, особенно в регионах, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды, борьбы с коррупцией и ЛГБТИ, все чаще сталкиваются с физическими нападениями и даже угрозами своей жизни. Сообщается, что угрозы исходят в основном от местных властей и олигархов, которые пользуются безнаказанностью и защитой со стороны правоохранительных органов. Убийство Катерины Гандзюк в 2018 году в Херсоне стало самым шокирующим примером того, насколько незащищенными и уязвимыми могут быть региональные активисты.

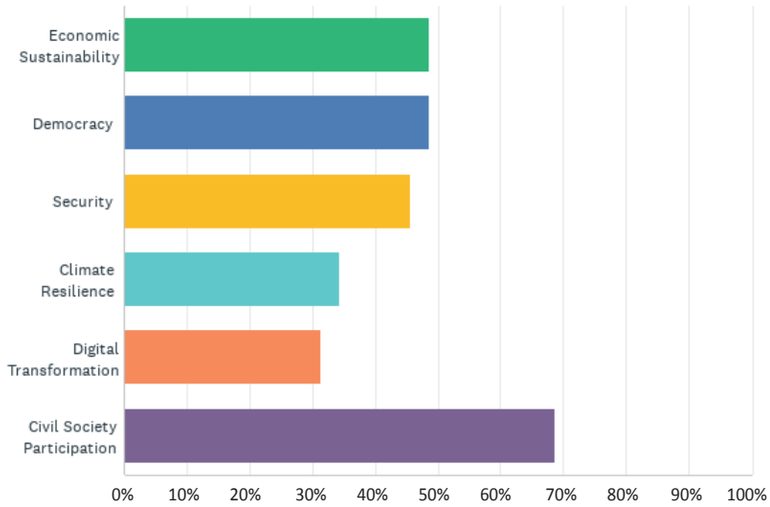
ЧАСТЬ I

Результаты опроса

Проведенный летом 2021 года, следующий онлайн-опрос охватил 35 представителя гражданского общества Украины из различных сфер. Более подробные демографические характеристики см. в главе «Методология».

По данным участников опроса, приоритетными направлениями поддержки ЕС в Украине являются участие гражданского общества (%68,57), демократия и экономическая устойчивость (обе получили %48,57 голосов), а также безопасность (%45,71).

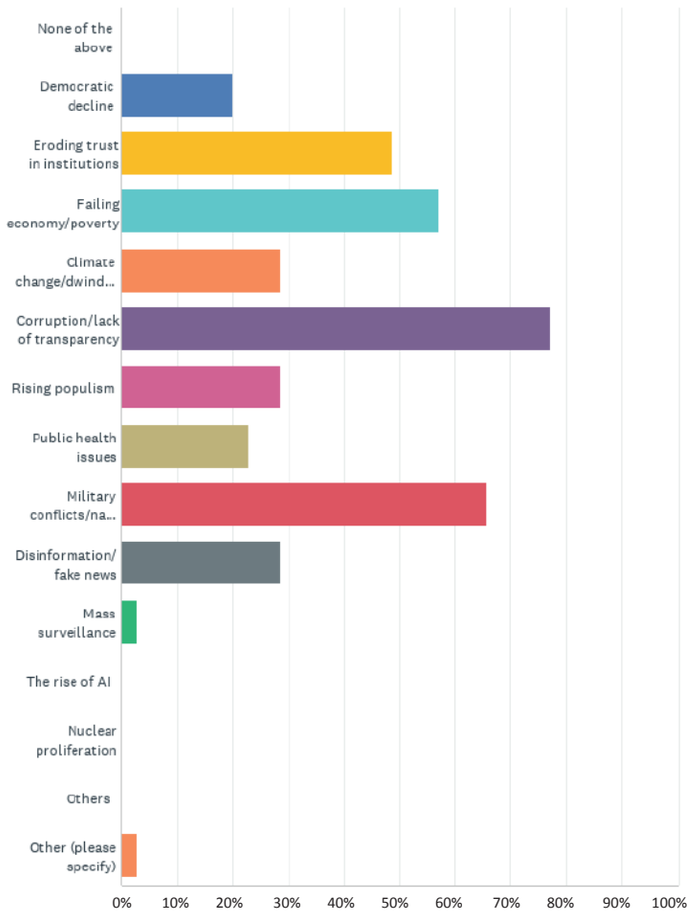
Q15 Which areas should the EU focus on more in your country? (choose max 3)



pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r

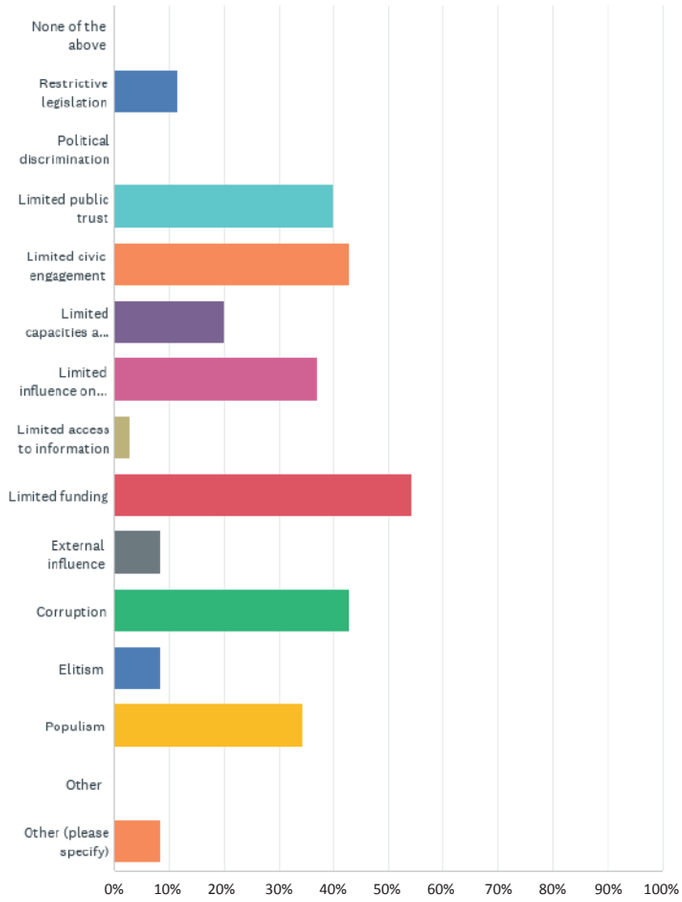
Когда речь идет о трех основных проблемах, стоящих перед страной, большинство респондентов указали на коррупцию/отсутствие прозрачности (%77,14), военные конфликты/национальные угрозы (%65,71) и развал экономики/бедность (%57,14).

Q18 What do you see as the main challenge for your country in the future? (choose max 3)



Как и в других принимающих участие в опросе странах, большинство респондентов из Украины отметили ограниченное финансирование в качестве основной проблемы для третьего сектора (%54,29). Коррупция (%42,86) и ее ограниченное влияние на политиков (%37,14) заняли второе и третье место соответственно.

Q19 What do you see as the main challenges for civil society in your country? (choose max 3)



Отвечая на вопрос о том, как ЕС может помочь в решении текущих и будущих проблем, респонденты призвали к большей поддержке процесса реформ, расширению консультаций и финансирования третьего сектора и расширению возможностей для малого и среднего бизнеса.

«[Существует необходимость] усиления давления [на правительство] для проведения реформ и выполнения обязательств перед партнерами по ЕС; увеличьте финансирование для способных НПО, которые продемонстрировали практический успех, а также результаты. Предоставляйте гранты малому бизнесу», – написал один из респондентов.

«Активнее вовлекайте НПО в разработку политики, предоставляйте финансирование НПО для продвижения социально ориентированных реформ, которые не являются главными приоритетами нынешнего правительства (или там, где есть противодействие, например реформа деинституционализации альтернативного ухода за детьми)», – добавил другой участник опроса.

Некоторые респонденты также призвали уделять больше внимания регионам Украины и выделять дополнительные ресурсы для укрепления потенциала региональных организаций гражданского общества.

«Обратите внимание на развитие регионального компонента гражданского общества без участия киевских НПО», – прокомментировал один из участников опроса.

Другие голоса высказывались за усиление санкций против Российской Федерации в связи с поддержкой Москвой пророссийских сепаратистов в восточных регионах Украины.

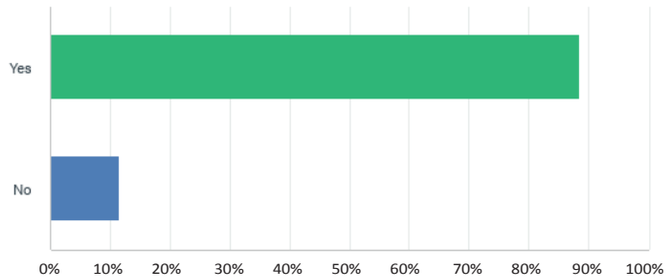
Наконец, помимо поддержки четкой дорожной карты для вступления Украины в ЕС и поддержки ее оборонного потенциала, некоторые также призвали к осторожности, когда речь заходит о необходимости адаптации к стандартам ЕС, особенно в области климатической политики.

«Не выступайте за политику, которая угрожает экономической безопасности Украины, в частности, в отношении декарбонизации – переход не должен быть процессом шоковой терапии», – написал один респондент.

Осознание и восприятие

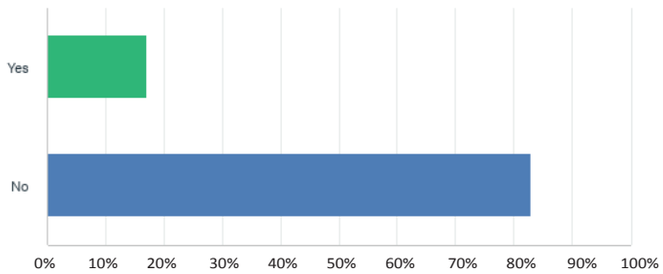
88,57% респондентов указали, что они знакомы с программой Восточного партнерства – второй самый низкий результат среди опрошенных стран.

Q9 Have you heard of the European Union's Eastern Partnership Initiative? (Yes/No)



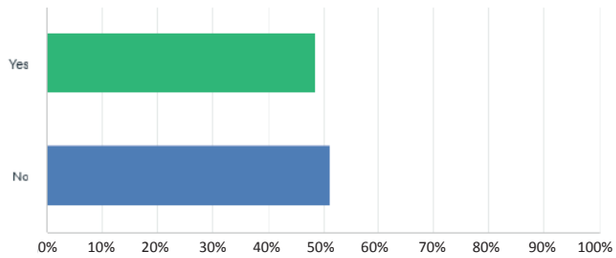
Однако по состоянию на лето 2021 года только %17 респондентов слышали о новом политическом документе, принятом в марте. Это число является самым низким показателем среди принявших участие в опросе стран.

Q12 Have you heard about the Eastern Partnership's policy framework "Beyond 2020"?



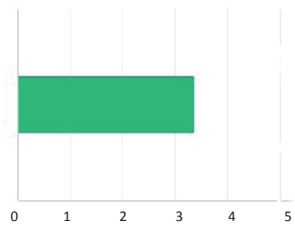
Почти половина респондентов (%49) знали, что проблемы климата являются частью целей Восточного партнерства.

Q13 Have you heard about the Eastern Partnership's policy objective on climate resilience?



В целом респонденты оценили сотрудничество Украины с ЕС на 3,3 балла из 5 возможных.

Q14 How would you assess the current state of cooperation between your country and the European Union within the framework of Eastern Partnership? (1 the lowest score and 5 the highest score)



ЧАСТЬ II

Качественное исследование, включающее дискуссии за круглым столом и подробные собеседования с представителями гражданского общества в Украине, выявило ряд вопросов, которые создают проблемы для деятельности сектора, его продолжающегося участия в рамках Восточного партнерства и будущего воздействия.

А Отсутствие перспективы для вступления в ЕС

Для многих представителей гражданского общества Украины программа Восточное партнерство выглядит неполной без видения будущего членства в ЕС.

«Подписание Соглашения об ассоциации было воспринято в Украине как всего лишь первый шаг на пути к вступлению в блок. Для нас Восточное партнерство было трамплином или мостом, который должен нас туда привести», – объяснил один респондент, который сказал, что в глазах гражданского общества рамки сотрудничества устаревают без дальнейших целей интеграции.

«Сейчас все говорят о кризисе Восточного партнерства просто потому, что оно не предлагает никаких перспектив для будущего вступления. Так почему же он все еще существует?» – прокомментировал

другой респондент.

На фоне продолжающихся внутренних проблем в ЕС и отсутствия консенсуса среди государств-членов относительно будущего направления блока, среди членов гражданского общества существует понимание того, что в ближайшем будущем шансы на серьезное изменение политики в отношении членов Восточного партнерства довольно невелики. Однако многие говорят, что для повышения мотивации страны к реформам потребуется дополнительный уровень сотрудничества.

«Сейчас очередь Брюсселя. В настоящее время формат не адаптирован к потребностям стран-участниц. Мы хотим большего за большее, и нам нужно увидеть какой-то продвинутый механизм для тех, кто выполняет свои обязательства», – сказал один респондент.

Другой представитель гражданского общества предположил, что в отсутствие перспективы членства отраслевая интеграция может изменить ситуацию, в которой нуждается Украина.

«У нас есть Соглашение об ассоциации, всеобъемлющая дорожная карта реформ, но в то же время, чтобы быть более интегрированными, мы могли бы стремиться к более тесной интеграции в конкретных областях, таких как цифровая политика, энергетика и правосудие. В этих сферах мы хотели бы видеть более индивидуальный подход со стороны ЕС», – сказал один респондент.

Ассоциированное трио и необходимость дифференциации политики

Учитывая огромные размеры страны и сложность ее проблем, некоторые респонденты утверждали, что Украина нуждается в большем внимании и поддержке со стороны ЕС.

«Проблема заключается в позиции Украины в рамках Восточного партнерства, которая не пропорциональна финансовой поддержке и вниманию на международном уровне. При этом не учитываются географические размеры и важность страны. Например, Украина в десять раз больше, чем Грузия. Нынешний формат сотрудничества должен быть изменен таким образом, чтобы Украина имела больше права голоса», – утверждал один из респондентов.

Другие признали, что такой индивидуальный подход может быть с таким же успехом реализован в рамках Ассоциированного трио, которое было подписано между Украиной, Грузией и Молдовой для продвижения общих интересов в области европейской интеграции.

«Ассоциированное трио похоже на Вышеградскую группу, созданную в девяностых годах, которая объединила Польшу, Венгрию, Чехию и Словакию, чтобы объединить их усилия для будущего членства в ЕС. Между нами много различий, но этот дипломатический формат, безусловно, является правильным шагом», – сказал представитель гражданского общества.

«Политики в Брюсселе опасаются, что это выделение Украины, Грузии и Молдовы может привести к пренебрежению тремя другими странами, но это опасение преувеличено, потому что ЕС мог бы просто проявить большую гибкость и скорректировать свою политику и ресурсы с учетом потребностей на местах», – добавил один респондент. «Нам действительно нужна отдельная политика для трех стран. Это даст властям больше стимула для более интенсивной работы», добавил тот же респондент.

Между тем, по мнению некоторых представителей гражданского общества, Beyond 2020 – новый политический документ, который вносит новую повестку дня в рамки Восточного партнерства, неадекватно отражает продолжающиеся расхождения между различными государствами-членами Восточного партнерства.

«Результаты новых показателей все еще очень расплывчаты, без четкого различия между теми странами, у которых есть Соглашение об ассоциации, и теми, кто мог бы попытаться отойти на второй план в этих вопросах», – прокомментировал один респондент.

Необходимость «большего за большее» и возврат к подходу, основанному на ценностях

Во время мероприятия за круглым столом и личных собеседований представители гражданского общества также обратили внимание на важность давления со стороны ЕС, чтобы удержать правительство на пути реформ, которые основываются на ценностях Европейского союза.

«Вопреки общепринятому мнению, Украина недостаточно продвинулась в достижении своей цели по интеграции в ЕС. Из-за уже принятых обязательств мы можем считаться на первом месте среди стран Восточного партнерства, но это не тот результат, которого мы ожидаем от Украины», – утверждал респондент.

«В прошлом существовал План либерализации визового режима для Украины, который включал ряд критериев, которые страна должна была выполнить в полном объеме. Это был хорошо функционирующий инструмент, который состоял из ряда реформ и законов, которые были предварительным условием для введения безвизового режима с ЕС. На данный момент Соглашение об ассоциации не является столь последовательным, поскольку ЕС недостаточно подталкивает Украину», – прокомментировал другой респондент.

«Данные, представленные правительством Украины и неправительственными экспертами о выполнении правил, изложенных в Соглашении об ассоциации, также различаются», – добавил респондент, призвав к улучшению механизма мониторинга, который мог бы привлечь правительство к ответственности, и более строгой политике «больше за большее», которая привязана к будущему финансированию.

Для некоторых активистов гражданского общества речь идет о медленных темпах судебной реформы.

«ЕС пытается помочь с реформой судебной системы, но четкой позиции наших международных партнеров не хватает. В то время, как ранее Украина получала помощь только после выполнения определенных условий, эта схема, похоже, за последний год стала слабее», – сказал респондент.

«Ценности и их практическое применение в Украине, которые являются предпосылками помощи ЕС, не лежат в основе взаимного сотрудничества в той степени, в какой они были раньше. Это касается, например, реформы правосудия. Принцип обусловленности, который зарекомендовал себя в прошлом, похоже, больше не работает так хорошо», – заметил представитель гражданского общества.

Технический потенциал и мониторинг

Еще один вопрос, поднятый представителями гражданского общества, касался человеческих ресурсов и их возможностей по осуществлению комплексных директив и актов по согласованию политики.

«У нас все еще нет должным образом подготовленной системы госслужащих, которая могла бы надлежащим образом выполнять свои обязанности и получать финансирование и помощь. Проблема либо на уровне парламента, где у нас все еще есть сложности с разработкой надлежащего законодательства для исполнения Соглашения об ассоциации, либо также на уровне правительства и исполнения решений исполнительной власти», – прокомментировал один из респондентов,

призвав ЕС увеличить техническую помощь Украине.

Однако, как отметили респонденты, не менее важно в первую очередь обеспечить, чтобы учреждения могли получать помощь, и чтобы у них были надлежащие внутренние процедуры.

«Иногда международные программы технической помощи просто поддерживают старые структуры, которые нуждаются в обновлении. С точки зрения такого сотрудничества с ЕС, они пользуются определенной безнаказанностью. Но на самом деле они должны быть сначала реформированы, а только потом им следует предоставить поддержку», – прокомментировал респондент.

«Необходим надлежащий механизм мониторинга, который следит за расходованием средств ЕС в Украине. Уровень коррупции по-прежнему высок, и много денег тратится впустую», – добавил другой респондент.

Восприятие ЕС

«Репутация Европейского союза остается относительно высокой. Однако все чаще мы слышим голоса общественности о том, что именно США, а не ЕС, являются реальным союзником и партнером для Украины», – сказал респондент.

Фактически, проблемы, связанные с продолжающейся войной на Востоке Украины и оккупацией Крыма, являются важными факторами, влияющими на восприятие Европейского союза общественностью и гражданским обществом, особенно в контексте экономического сотрудничества ЕС с Россией.

«Существует определенное разочарование и ощущение наличия двойных стандартов. В то время как ЕС торгует с Россией и продвигает трубопровод «Северный поток» [2], он одновременно делает выговор Москве за ее роль в конфликте в Украине», – сказал респондент из гражданского общества.

Региональная дифференциация и доступность финансирования

В то время как НПО, проводящие исследовательскую и аналитическую работу, играют большую роль в поддержке гармонизации законодательства страны со стандартами ЕС и предлагают политические решения для решения местных проблем, по мнению некоторых респондентов, они все чаще сталкиваются с нехваткой финансирования.

«Был период, когда Европейская комиссия объявляла множество конкурсов на получение грантов – с 2004 по 2015 год, до начала войны. Затем доноры изменили свою политику, Украина начала сближаться с ЕС, и в правительство поступило больше денег. Также больше внимания уделялось Восточной Украине и правозащитным неправительственным организациям. К сожалению, те, кто занимался исследованиями или экономическим и политическим анализом, столкнулись со значительным снижением доступности финансирования», – сказал представитель Национальной платформы, который выступал за возвращение грантовых конкурсов для аналитических НПО и аналитических центров.

«Для крупных политических организаций в Киеве легче получить финансирование, потому что они буквально находятся у дверей министерств. Но для региональных НПО, занимающихся анализом политики, получить поддержку гораздо сложнее», – прокомментировал респондент.

Национальная платформа

С началом пандемии COVID19- большинство мероприятий платформы Восточного партнерства, в частности международные мероприятия и встречи, перешли в онлайн-формат. К сожалению, по мнению представителей гражданского общества, это оказало негативное влияние на его способность функционировать.

«Онлайн-форматы сотрудничества просто неэффективны», – прокомментировал один из респондентов.

«Да, вы можете проводить обсуждения в рабочих группах онлайн и все равно что-то из этого извлекать, но мы видим, что энергия наших членов и активность значительно снизились. Растет чувство усталости от встреч в Зуме», – сказал другой респондент.

На вопрос о том, как улучшить работу Национальной платформы, активисты также говорили о важности имеющихся ресурсов.

«Деятельность Национальной платформы зависит от финансирования и организации, которая ее возглавляет. Эти два фактора важны, без них Платформа не работает. Что касается организации, которая возглавляет Платформу в Украине, то здесь не так много вопросов. С точки зрения финансов у нас есть более серьезная проблема», – сказал респондент, который выступал за более устойчивое финансирование проектов и более широкую доступность технической помощи.

В случае Украины вопрос также заключается в том, как обеспечить участие более крупных и продвинутых групп.

«У нас в Украине много сильных организаций, и было бы здорово, если бы они поделились своим опытом с Платформой. Некоторые из них были частью этого, но как только они получили необходимые навыки и организационные способности, они ушли. Нам нужно подумать о более эффективных механизмах того, как привлечь их обратно и что сама Платформа может дать им взамен», – добавил представитель.

Рекомендации для ЕС

- → Продолжайте применять условия и принцип «больше за большее» при поддержке программы реформ в Украине.
- → Увеличьте поддержку судебных и антикоррупционных реформ в Украине как краеугольного камня процесса реформ в стране.
- → Продолжайте поддерживать роль гражданского общества в политическом диалоге с правительством, наблюдая за процессом реформ и выполнением контрольных мероприятий.
- → Предоставьте дополнительные финансовые ресурсы для развития и укрепления регионального сотрудничества между странами Ассоциированного трио.
- → Увеличьте финансирование Национальной платформы и ее продвижение.
- → Усильте продвижение программы Восточного партнерства в Украине, включая ее новые рамки политики Beyond 2020.
- → Увеличьте финансирование и объявите больше конкурсов грантов для организаций, ориентированных на политику, с особым акцентом на тех, кто работает в регионах.
- → Предоставьте дополнительные возможности финансирования для осуществления надзора гражданского общества за процессом реформ.
- → Обеспечьте участие экспертных украинских НПО в распределении технической помощи правительству.

Заключение

Для бренда Восточного партнерства наступил кризис идентичности. Последние несколько лет показали, что интересы государств Восточного партнерства расходятся, и они все чаще ищут свои собственные способы взаимодействия с Европейским союзом. Общий подход, который изначально лежал в основе инициативы, больше не применим. Голоса гражданского общества из региона подтверждают, что ЕС пора проявить еще большую гибкость и принять индивидуальный подход к каждому конкретному случаю.

Даже лидеры Грузии, Украины и Молдовы – «Ассоциированного трио» – которые стремятся к более тесной интеграции с ЕС, демонстрируют разные политические траектории, и их потребности различаются.

Однако есть некоторое сходство в том, как гражданское общество в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине рассматривает сотрудничество с ЕС, а также в том, что они считают наиболее насущными вопросами.

Согласно результатам онлайн-опроса, участие гражданского общества и экономическая устойчивость были отмечены в числе приоритетов для участия ЕС во всех странах. Благодаря своей функции сторожевого пса и опыту в области политики гражданское общество выступает за более широкое участие в политическом диалоге и консультациях не только с национальными правительствами, но и с ЕС. И последние годы показали, что их роль в процессе реформ была поистине незаменимой.

Измерение демократии, как еще одна политическая цель, было выбрано в качестве приоритета в Армении, Азербайджане, Грузии и Украине. Внутренняя динамика в каждой из этих стран не всегда сулит хорошие перспективы на будущее, и некоторые рискуют отклониться от демократического пути.

В Украине и Армении вопросы безопасности также вызывали первостепенную озабоченность – вряд ли этот результат можно считать неожиданным, учитывая геополитические реалии этих двух стран.

Несмотря на то, что переход к зеленой экономике занимает первое место в повестке дня политических дискуссий в ЕС, а устойчивость к изменению климата является одним из аспектов нового политического документа для программы Восточного партнерства, проблемы климата по-прежнему не являются приоритетом для гражданского общества в регионе Восточного партнерства. Единственным исключением является Молдова, где участники опроса указали, что цель в области климата является одной из трех наиболее важных тем.

Кроме того, несмотря на разный уровень вовлеченности во всех странах Восточного партнерства, онлайн-опрос показал, что около %90 субъектов гражданского общества в пяти государствах-участниках опроса были знакомы с программой Восточного партнерства. Это можно считать успехом инициативы и ее аспектом повышения осведомленности.

Однако большинство участников опроса не знали о новом политическом документе Beyond 2020, что говорит о том, что ЕС должен приложить дополнительные усилия для продвижения новой стратегии.

Хотя Восточное партнерство неизбежно может превратиться в двухуровневый проект, гражданское общество пяти стран соглашается с тем, что для местных жителей самая большая привлекательность ЕС всегда заключалась в его ценностях и принятии демократических принципов, а также в использовании мягкой силы. Поэтому, согласно голосам с мест, возвращение Брюсселя к ценностно-ориентированному подходу является лучшим страхованием на предстоящие неспокойные времена для обеспечения взаимодействия со своими восточными соседями.

Автор: Анна Замейц

Авторы: Наджмин Камилсой, Елена Терзи, Тинатин Джапаридзе,
Надежда Паскару-Ботнару, Михай Которобай, Елена Романова

Языковая редакция: Скотт Хадсон

Руководитель: Петр Дрбоглав, Надия Иванова

Kišiněv, Moldavsko, duben 2018, 2021. Demonstrace za předčasné volby.
Zdroj: Shutterstock, Frimu Films.

Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

Этот отчет был составлен при финансовой поддержке грантовой программы Министерства иностранных дел Чешской Республики под названием «Приоритеты внешней политики и международных отношений Чехии». Взгляды и мнения, выраженные в настоящем отчете, принадлежат авторам и могут не отражать официальную политику или позицию чешского правительства.