



Ежегодное совещание CORLEAP 30 сентября 2016 года в Брюсселе

ДОКЛАД CORLEAP

**Развитие участия в гражданской жизни как способ укрепления
местной демократии в странах Восточного партнерства**

Докладчик: **Павел Адамович (Польша/ЕНП),**
президент города Гданьска

Введение

Новейшая история успешных преобразований свидетельствует о том, что государства-члены ЕС в Центральной Европе имеют все основания говорить о вопросах, касающихся демократизации и расширения участия граждан в общественной жизни. Местные и региональные органы власти, которые, как и Гданьск, неоднократно высказывались о важности свободы и демократии, призваны сыграть особую роль в этой связи.

Этот доклад свидетельствует о той важности, которую CORLEAP, политический форум местных и региональных органов власти Европейского Союза и стран Восточного партнерства, придает вопросу поддержки местной демократии в странах Восточного партнерства (ВП), основываясь на преимуществах, которые он может принести населению. Ясно, что ЕС не может бездействовать перед лицом событий, происходящих на его восточных границах, и что он признает правомерность поддержки процессов демократизации; одним из наиболее важных вызовов является создание гражданских структур у наших соседей и укрепление их идентификации с Европой, полностью соблюдая их автономию.

В этом контексте крайне важно оценить, осознают ли органы власти и граждане в странах Восточного партнерства необходимость реформирования существующей системы, с тем чтобы разработать модель, обеспечивающую большую открытость и расширение прав и возможностей граждан, а также способы создания их новой европейской идентичности.

1. Спустя двадцать пять лет после обретения независимости страны ВП вступили во второй поворотный этап в своей новейшей истории. Геополитическая ситуация в Восточной Европе, Черноморском бассейне и на Южном Кавказе значительно сложнее, чем десять лет назад. Это обусловлено серьезным кризисом, оказывающим влияние (с различной степенью интенсивности) на постсоветскую модель развития стран ВП. Неоимперская политика России, более активное участие Китая, Турции и Ирана и ослабление Европейской политики соседства (ЕПС) означает, что предпочтение отдается стабильности, а не поддержке демократизации.
2. Между тем демократическая "революция достоинства" в Украине, в результате которой Киев решительно встал на путь к ЕС, укрепление гражданского общества и заметное ослабление экономических связей между Россией и большинством стран ВП являются позитивными изменениями в обстановке.
3. ЕС вследствие своей приверженности совместной работе со странами ВП стал весьма важным фактором, способствующим преобразованию стран Восточной Европы и Южного Кавказа. Принятие этими странами большинства элементов наработанного законодательства означает, что их стабильность и модернизация тесно взаимосвязаны с европеизацией и демократизацией.
4. Одним из ключевых условий для успешного внутреннего преобразования стран ВП является эффективное сотрудничество между государственными учреждениями и обществом. Доверие к политической элите и центральному правительству в странах ВП является весьма низким вследствие высокого уровня коррупции и их ограниченной

дееспособности. Между тем общественность больше доверяет местным и региональным органам власти. Это предоставляет им мандат действовать в качестве связующего звена между государством и гражданами.

5. Положение местных и региональных органов власти в странах ВП отражает характер политических систем этих стран. Они являются либо в значительной мере дефектными демократиями, либо авторитарными (или полуавторитарными) режимами. Местные и региональные власти не выполняют свои функции ни в одной из этих стран, так как в государствах-членах ЕС. Тем не менее, местные администрации начинают двигаться в направлении модели местных и региональных органов власти ЕС с различной скоростью, в зависимости от страны.
6. Укрепление сотрудничества между гражданским обществом и местными и региональными органами власти в странах Восточного партнерства является чрезвычайно важным для обеспечения успешных преобразований в странах ВП, равно как и более активное участие местных органов власти и социальных партнеров из государств-членов ЕС в сотрудничестве со своими коллегами из стран ВП.

Презентация и анализ

ЕС, внимание которого направлено в основном на межгосударственные отношения, по-прежнему не уделяет достаточного внимания социальным факторам. Этот подход подтверждается тем, что в новом обзоре ЕПС приоритет был отдан стабильности. В настоящее время в обществах стран ВП все более возрастает ощущение разочарования в отношении ЕС. Вследствие неопределенности и очень отдаленной перспективы вступления в ЕС в некоторых странах Восточного партнерства заметно увеличилась поддержка других моделей интеграции с Евразийским союзом.

Изменения, которым положила начало «Революция ЕвроМайдана» в Украине показала, что общества и социальные процессы (в частности процессы, обусловленные проблемами идентичности и касающиеся изменений в национальной идентичности) являются очень важными факторами в странах Восточного партнерства. Почти 15% населения Украины в настоящее время участвует в волонтерской деятельности, а доля украинцев, жертвующих деньги на благотворительность, выросла с приблизительно 25% в 2012 году до почти 50% в 2015 году¹. Это одни из самых высоких в Европе показателей участия в гражданской жизни. Что касается несогласия, то за исключением некоторых расхождений, поддержка вступления Украины в ЕС в настоящее время, впервые за многие годы, стабильно превышает 50% и значительно перевешивает противоположные точки зрения, в том числе и желание вступить в Евразийский союз. Тем не менее, значительная группа неопределившихся людей, составляющая около 25% украинцев, по-прежнему представляет собой проблему.

¹ Democratic Initiatives Foundation, Ukraine: Two Years after Maidan, http://www.dif.org.ua/modules/pages/files/1457009023_4029.pdf.

Молдова является страной, которая больше всех продвинулась в процессе интеграции в ЕС. В то же время, однако, поддержка продолжения евроинтеграции в Молдове явно ослабла в последние годы в пользу вступления в Евразийский союз.

Такая тенденция наблюдается даже в Грузии², стране, население которой остается на сегодняшний день является наиболее проевропейским среди стран ВП. Азербайджан и Беларусь находятся на другом конце спектра. По данным исследования, проведенного белорусским исследовательским центром НИСЭПИ, поддержка интеграции с ЕС снизилась с более 50% в марте 2011 года до менее 20% в декабре 2015 года.

Также существуют значительные региональные различия, в частности, между самыми западными регионами страны (в значительной степени проевропейскими) и самыми восточными регионами (с незначительным большинством за Евразийский союз)³. Пример Молдовы наглядно демонстрирует, насколько важен вопрос идентичности в процессе евроинтеграции. Сокращение поддержки проевропейских партий, которое большей частью связано с имеющимися в них случаями коррупции, снизило уровень идентичности с процессом евроинтеграции в пользу евразийского направления. Подобный сценарий гораздо менее вероятен в Грузии и Украине с учетом более стабильной идентичности общества этих стран.

Конкретные примеры

Одной из основных проблем в процессе демократизации стран Восточного партнерства является весьма низкий уровень общественного доверия к политической элите, судебной системе и центральным органам исполнительной власти. Например, по данным исследования, проведенного центром Разумкова в Украине весной 2016 года, от 70 до 85% опрошенных сообщили о том, что не доверяют правительству, президенту, парламенту и судам, в то время как только от 10 до 25% респондентов заявили о том, что доверяют им. Местные органы власти пользуются значительно большим доверием: почти 40% опрошенных доверяют им, а половина нет. К средствам массовой информации и НПО относятся несколько более позитивно (последним доверяют больше). Самым большим рейтингом доверия пользуется некоммерческий сектор, поскольку ему доверяет 2/3 опрошенных⁴. В Молдове доверие к местным органам власти приближается к 50%, что несколько ниже, чем число людей, заявивших об отсутствии доверия. В то же время уровень доверия к правительству, парламенту, президенту и судам даже ниже, чем в Украине. По сравнению с Украиной уровень доверия к НПО значительно ниже⁵. Отношение жителей Грузии к центральным органам власти значительно более благоприятное, чем у жителей Украины и Молдовы, хотя преобладающей

² В августе 2015 года поддержка вступления Грузии в Евразийский союз достигла 30%, а затем упала до 20%. Более 75% граждан Грузии высказываются в пользу вступления Грузии в ЕС, в то время как менее 15% не поддерживают такое вступление. Национальный демократический институт, Общественное мнение в Грузии, Опрос по проблемам, март 2016 г., https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_March%202016%20poll_Public%20Issues_ENG_vf.pdf

³ Київський міжнародний інститут соціології (КМІС), Яким інтеграційним напрямком має йти Україна: Європейський Союз, Митний Союз (грудень 2015), <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=584&page=1>.

⁴ Центр Разумкова, Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації, April 2016, http://www.uceps.org/upload/1463122497_file.pdf.

⁵ Institutul de Politici Publice, Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016, http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2016_prima_parte_finale-r.pdf.

точкой зрения является нейтралитет или безразличие. Тем не менее, как в Молдове, так и в Украине отношение к местным органам власти более позитивное⁶.

Местные и региональные власти (МРВ) в странах Восточного партнерства, наиболее интегрированных с ЕС, представляют собой, равно как и их политические системы, проекты, которые нуждаются в развитии для строительства либеральной демократии, основанной на верховенстве права. В других странах ВП, однако, МРВ в значительной степени подчинены центральной власти. Одним из аспектов, подлежащих улучшению, как было четко заявлено на предыдущих совещаниях CORLEAP, являются недостаточные полномочия местных и региональных государственных институтов, а также явно недостаточный контроль МРВ над доходами, подавляющая часть которых распределяется центральными органами власти. С другой стороны, доходы, находящиеся в распоряжении МРВ, увеличились в последние годы в некоторых странах Восточного партнерства. Например, в Украине доходы МРВ в начале 2014 года составляли 200 миллионов евро, а в начале 2016 года составили более 1 миллиарда евро⁷. Наиболее благоприятная ситуация в отношении полномочий МРВ сложилась в Грузии. Там была внедрена прозрачная проектно-ориентированная система, в рамках которой МРВ обращаются за получением средств из бюджета центрального правительства. Украине и Молдове тем временем приходится бороться с весьма фрагментированной структурой местного и регионального управления (чрезвычайно большое количество муниципальных образований). В Украине их в настоящее время насчитывается около 10 500, а в Молдове около 1000. В Украине перед началом процесса добровольного объединения муниципальных образований более 90% муниципальных образований состояли менее чем из 3000 жителей, а почти половина — менее чем из 1000⁸.

Процесс консолидации является добровольным и осуществляется медленно. В Украине, например, около 7% муниципалитетов были объединены к весне 2016 года⁹. Структурной реформе государственного управления, созданию европейской модели в Грузии, Молдове и Украине оказывает серьезное противодействие традиция централизованного правительства, которой привержен политический класс, а также опасения спровоцировать тенденции к сепаратизму. Они возникают вследствие существования в каждом из этих государств сепаратистских парагосударственных организаций.

Одним из позитивных событий является введение на местном уровне в некоторых городах Грузии, Молдовы и Украины используемых в ЕС решений, способствующих активизации местных общин и сотрудничеству между ними, например электронное правительство, референдумы, публичная база данных гражданско-правовых договоров, социальные консультации, общественные слушания, коллективная разработка бюджетных предложений и т. д. Реализация этих механизмов по-прежнему находится на ранней стадии.

⁶ National Democratic Institute, Public attitudes in Georgia, Political Poll, March 2016, https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_March%202016%20poll_Public%20Political_ENG_vf.pdf.

⁷ Sergii Chernov, Financial Decentralisation in Ukraine, Powerpoint presentation.

⁸ Democratic Initiatives Foundation, Decentralization Reform in Ukraine: Prospects and Challenges, 2016, www.dif.org.ua/modules/pages/files/1449069764_3870.pdf.

⁹ Sergii Chernov, Financial Decentralisation in Ukraine, Powerpoint presentation.

Следует привести несколько позитивных примеров сотрудничества между МРВ ЕС и стран-партнеров: Винница, город в Украине, одна из первых приняла эти изменения, воспользовавшись передовым опытом польских партнеров. Она внедрила, в частности, систему внутреннего аудита, управления кризисами и новую систему городских коммуникаций, а также усовершенствовала механизм консультаций с общественностью в ходе публичных слушаний. В течение многих лет мэром Винницы был нынешний премьер-министр Украины Владимир Гройсман. Не случайно, что в предыдущем правительстве Украины он отвечал в качестве вице-преьера за региональную политику, в том числе за реформу местного самоуправления. В 2015 году Черкассы и Чигирин, воспроизводя опыт Польши, а также сотрудничая с НПО и МРВ Польши, впервые внедрили коллективную разработку бюджетных предложений. Ряд других украинских городов (в том числе Сумы, Полтава и Житомир) находятся в процессе внедрения этих решений¹⁰. Коллективная разработка бюджетных предложений была также внедрена в ряде городов Грузии (в том числе Кутаиси и Рустави) и Молдовы (Кишинев).

Основным форматом сотрудничества между ЕС и МРВ Восточного партнерства являются партнерские связи или побратимские соглашения. В рамках ЕС города из стран ЕС в Восточной Европе, Прибалтике и на Балканах (Румыния, Болгария, Греция) часто таким образом сотрудничают с городами Восточного партнерства. Многие из таких соглашений действуют уже в течение очень длительного времени. Существуют обширные связи между городами Греции и партнерами из стран Восточного соседства, расположенных на берегу Черного моря. В рамках этого черноморского формата существуют также развитые партнерские отношения между странами Восточного партнерства (за исключением Армении) и городами Турции, кандидата на вступление в ЕС. Черноморское сотрудничество между городами стран ЕС, стран Восточного соседства и государства-кандидата (Турция) организовано в рамках Международного черноморского клуба¹¹. В случае Западной Европы города Германии имеют на сегодняшний день наиболее развитые партнерские связи и братские отношения с регионом Восточного соседства. У городов ЕС по оси Север-Юг между Эстонией и Грецией существует "региональная специализация" в партнерских отношениях между городами, обусловленная географическим положением и историей. Например, наиболее важными партнерами городов Украины являются города Польши; для городов Молдовы — это МРВ Румынии. Существует также явная тенденция к сотрудничеству между портовыми городами стран ЕС (Средиземноморья и Балтики) и портами Черного моря.

Другой пример, заслуживающий упоминания, это информационный центр для местных органов власти в Молдове, созданный осенью 2012 года, был учрежден Международным фондом солидарности, связанным с Министерством иностранных дел Польши. Центр был создан при помощи сотрудничества между Польшей, Молдовой и США. В его работе выделяется три аспекта: веб-сайт, обучение и индивидуальные консультации. Центр оказывает поддержку МРВ и НПО Молдовы, осуществляя поиск иностранных партнеров и формул финансирования для их

¹⁰ Interview with Adam Saurem (? name not clear from PL original) and Nedim Useinov, representatives of the International Solidarity Foundation.

¹¹ Panagiota Manoli., *The Dynamics of Black Sea Subregionalism*, London 2012.

проектов, предлагая им необходимые ноу-хау¹². Очень хорошим примером успешного строительства этой сети связей является город Унгены в Молдове с населением примерно 35 000-40 000 жителей, находящийся недалеко от границы с Румынией. Он отличается от небольших городских центров Молдовы своей международной активностью (восемь городов-партнеров) и своим динамичным экономическим ростом, основанным на привлечении иностранных инвестиций. С учетом этой цели местные органы власти создали НПО "Инвестиционный фонд" и активизировали местную общину, особенно молодых людей, через системы микросубсидий¹³. В этом контексте "Реанимационный пакет реформ" может быть источником вдохновения для привлечения гражданского общества к работе местных органов власти. Это платформа для НПО и экспертов для подготовки проектов законодательства для всех сфер общественной жизни, включая реформу местных органов власти. В последнем случае эта организация разрабатывает проекты законов в соответствии с 15 стратегическими целями, реализация которых могла бы привести к созданию в Украине местного и регионального правительства на основе стандартов ЕС¹⁴. Другая важная инициатива была реализована украинской НПО "Опора" в сотрудничестве с другими НПО: индекс открытости местной администрации, система контроля за прозрачностью МРВ и их доступностью для местных общин. Мониторинг включает более 20 городов.

Рекомендации

1. С учетом весьма непростой ситуации в странах Восточного партнерства существенное увеличение поддержки (финансовой, организационной) со стороны ЕС в настоящее время имеет решающее значение для региона. Масштаб участия ЕС в сотрудничестве с тремя странами Восточного партнерства, подписавшими Соглашения об Ассоциации (СА), включая, включая Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (ДСФТА) – Грузией, Молдовой и Украиной – настолько велик, что ЕС не может позволить себе подорвать существующую парадигму обусловленности и программу развития демократии, рационального управления и стабильности в соответствии с положениями нового обзора ЕПС. Такие перемены могут подорвать достижения в сотрудничестве ЕС со странами Восточного партнерства за последние несколько лет.
2. Для эффективности работы ЕС со странами Восточного партнерства требуется наивысшая степень активного сотрудничества с местными общинами, которые становятся все более активными, особенно в трех странах, которые наиболее тесно связаны с Союзом (Грузия, Молдова, Украина). В этой связи институтам ЕС и государствам-членам необходимо в гораздо большей степени, чем ранее, признавать то, что общины являются партнерами в процессе поддержки переходного периода в странах Восточного партнерства.

¹² Centrul de Informare pentru Autoritățile Locale, <http://www.centruinfo.org>.

¹³ Interview with Tomasz Horbowski, director of the Local Authorities Information Centre in Moldova.

¹⁴ Реанімаційний Пакет Реформ, <http://rpr.org.ua/>.

3. Всесторонняя реформа местного самоуправления является условием для полной демократизации стран Восточного партнерства. В то же время быстрое проведение этих реформ в рамках единого всеобъемлющего закона или конституционной поправки является трудным вследствие национальных условий. В этой связи более реалистичным для ЕС будет добиться того, чтобы дальнейшая интеграция стран Восточного партнерства зависела от проведения реформы местного самоуправления эволюционным путем посредством политики малых шагов. Приоритет следует отдавать увеличению контроля местных и региональных органов власти над налогообложением, обязательной консолидации муниципалитетов и расширению полномочий местных и региональных властей. CORLEAP необходимо поддерживать проекты реализации европейской модели местного и регионального управления, например, посредством организации совместных групп экспертов, состоящих из местных и региональных выборных представителей и экспертов из ЕС и стран Восточного партнерства, а также представителей НПО. CORLEAP необходимо рекомендовать правительствам Грузии, Молдовы и Украины создать управление по вопросам реформы местных и региональных органов управления, которое должен возглавлять эксперт для содействия развитию местной демократии.
4. Принимая во внимание, что местные и региональные институты пользуются самым высоким уровнем доверия населения в странах Восточного партнерства, важно, чтобы CORLEAP поддерживала активизацию сотрудничества между МРВ Восточного партнерства и местными общинами. В этой связи CORLEAP следует содействовать распространению передового опыта отдельных городов Восточного партнерства, которые уже применяют методы, используемые местными и региональными органами власти ЕС и направленные на более тесное участие местных общин в решении местных вопросов. В то же время ЕС необходимо создать комплексную программу подготовки местных и региональных государственных чиновников из стран Восточного партнерства (например, языковые курсы, стажировки в МРВ ЕС продолжительностью несколько месяцев и т. д.) по примеру успешной модели Механизма местного управления (LAF).
5. Городам ЕС в регионе Балтийского и Средиземного морей (от Эстонии до Греции) необходимо использовать свои прочные связи с городами в странах Восточного партнерства в целях создания координационного механизма для сотрудничества с партнерами из Восточного партнерства. В рамках этого сотрудничества необходимо создавать региональные форматы, например с Союзом местных органов власти Черного моря и Союзом балтийских городов. Городам ЕС, расположенным в восточной части Европы, необходимо выполнять роль посредника между городами Западной Европы и городами стран Восточного партнерства, а также включать в эту сеть связей города Турции. Таким образом будет расширена сеть международного сотрудничества между городами стран Восточного партнерства и будет обеспечено более широкое участие МРВ ЕС в регионе.
6. Для ЕС очень важно учитывать решающее значение для евроинтеграции процессов формирования идентичности в странах Восточного партнерства. CORLEAP необходимо поддерживать проекты, способствующие распространению знаний об истории и культурном наследии, особенно заострять внимание на связях между обществами стран Восточного партнерства и государствами-членами ЕС, в том числе на местном уровне.

(исторические и культурные связи между городами). В этом контексте необходимо увеличить финансовую и организационную поддержку ЕС местным средствам массовой информации в странах Восточного партнерства.

7. ЕС следует поддерживать отношения с общинами в тех странах ВП, которые не подписали СА с ЕС (Армения, Азербайджан и Беларусь), в частности, с использованием местных органов власти. Области сотрудничества, помимо политически нейтральных вопросов (местная экономика в широком смысле, туризм, молодежные обмены), также должны включать в себя поощрение общего демократического европейского наследия.
8. Для целей этого доклада был проведен обзор от имени CORLEAP, для того чтобы получить мнение авторитетных институтов, организаций и групп в странах Восточного партнерства. Вопросы, поднятые в этом обзоре, тесно связаны с темами, рассмотренными в докладе CORLEAP. Результаты этого исследования были изложены в дополнительном исходном документе, приложенном к этому докладу. Обзор был осуществлен в сотрудничестве с ALDA (Европейская ассоциация местной демократии). При проведении этого исследования ALDA пользовалась ресурсами агентств местной демократии (АМД), созданными и управляемыми ALDA. Обзор такого рода необходимо проводить регулярно под эгидой CORLEAP и ALDA, что способствует составлению рейтинга/индекса уровня демократизации, сотрудничества с Европой и гражданской ответственности в странах Восточного партнерства.
