



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ЯК ЄВРОСОЮЗ МІГ БИ ПРИШВИДШИТИ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ?

Київ
2015



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**THINK
TANK FUND**
SUPPORTING POLICY RESEARCH



Публікація підготовлена у рамках проекту Інституту світової політики (ІСП) «Нова європейська політика: заповнюючи прогалини в інформації». Цей проект виконується в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), що реалізується Pact в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). ІСП висловлює також подяку Міжнародному фонду «Відродження» (МФВ), Фонду розвитку аналітичних центрів (ТТФ) та Посольству Швеції в Україні (SIDA) за сприяння у підготовці дослідження.

Звіт дослідження є винятково відповідальністю Інституту світової політики та не обов'язково відображає погляди USAID, Pact, уряду США, МФВ, ТТФ або Посольства Швеції. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

ЗМІСТ

1. ЧОМУ ІСТОРІЯ УСПІХУ УКРАЇНИ ВАЖЛИВА ДЛЯ ЄВРОСОЮЗУ?	4
2. КОРОТКА ОЦІНКА НИНІШНЬОЇ ПІДТРИМКИ ЄВРОСОЮЗОМ РЕФОРМ В УКРАЇНІ	7
2.1. Політичний тиск і фінансова допомога	9
2.2. Консультативна допомога щодо окремих реформ	9
2.3. Підтримка громадянського суспільства	10
2.4. Зауваження	10
3. ГОЛОВНІ УСПІХИ ТА ПОРАЗКИ РЕФОРМАТОРІВ УКРАЇНИ	12
3.1. Інструменти ЄС в Україні: «батого і пряники» і не тільки	13
4. ЩО УКРАЇНА ОЧІКУЄ ВІД ЄС?	14
4.1. Які очікування можновладців (decision-makers)?	14
4.2. Які очікування українських експертів?	16
4.3. Які очікування пересічних українців?	17
5. ОБМЕЖЕННЯ КЛЮЧОВИХ АКТОРІВ	19
5.1. Які обмеження з боку ЄС?	19
5.2. Які обмеження зі сторони України?	20
5.3. Роль та обмеження громадянського суспільства впливати на реформи в Україні?	21
РЕКОМЕНДАЦІЇ	22

ЯК ЄВРОСОЮЗ МІГ БИ ПРИШВИДШИТИ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ?

**Сергій Солодкий,
Віталій Шарлай**

Хоч про це і не говориться публічно, але історія успіху України у втіленні реформ розглядається в Європейському Союзі як чи не єдиний варіант протистояння агресивній Росії. Реформована, успішна Україна означатиме перемогу «м'якої сили» Європейського Союзу. Поразка України призведе не лише до репутаційних втрат ЄС, а посилить загрози на східних просторах континенту. Без допомоги ззовні Україні не врятуватися від глибокої кризи. І йдеться в цьому випадку не стільки про фінансові вливання: українські лідери думок, пересічні українці якраз не ставлять у пріоритет грошову допомогу. У ЄС побутує думка, що українці хочуть лише грошей, а тому стануть тягарем. (Соціологічне опитування, здійснене на замовлення Інституту світової політики в шести країнах ЄС цього року, показало, що 22% респондентів поділяють цей аргумент)¹.

Наш аналіз показав повну безпідставність таких підозр. Головний висновок нашого аналітичного матеріалу: лише тандем із підтримки ЄС і рішучості неурядових ініціатив в Україні може покласти початок масштабним змінам у країні. Дотеперішня допомога Євросоюзу поки що не вразила українців. Українські експерти просять ЄС про більшу оперативність і гнучкість для врахування потреб України. Українські аналітики наполягають, аби ЄС чинив більший тиск на українську владу для успіху реформ. Думка пересічних українців така сама: українці у своїй більшості упевнені, що ЄС мав би більше тиснути на українських керівників, аби процес змін відбувався більш інтенсивно. Вочевидь, не всі оцінки українців поділятимуться лідерами думок Євросоюзу — і не в останню чергу тому, що Україна має спочатку сама продемонструвати рішучість до змін. Цей аналіз ґрунтується на конфіденційних інтерв'ю можновладців, експертному опитуванні (взяло участь 65 осіб), а також унікальному загальноукраїнському опитуванню.

1. ЧОМУ ІСТОРІЯ УСПІХУ УКРАЇНИ ВАЖЛИВА ДЛЯ ЄВРОСОЮЗУ?

Україна щонайменше тричі ставила Євросоюз у незручне становище своєю політичною поведінкою — європейським країнам щоразу було складно відреагувати на кожен із сюрпризів українців. Уперше так сталося в 1991 році, коли окремі лідери країн Європи намагалися вмотивувати Україну не виходити зі складу Радянського Союзу. Були і ті, хто не вірив у довготривалість нової держави, припускаючи що рано чи пізно її поглине знову Росія. Другим шоком для європейців стала Помаранчева революція. Керівники ЄС настільки призвичаїлися до схильної до авторитаризму України, що не переймалися закликами української влади надати державі перспективу членства. Суспільний супротив політичним інтригам колишнього президента Леоніда Кучми став холодним душем для ЄС — лідери країн-членів втратили головне виправдання для включення України в масштабний проект із розширення. Відсутність реформ у країні після першої революції дозволили представникам Євросоюзу досить швидко озброїтися новими аргументами для відмови Києву. Революція Гідності кінця 2013 року — початку 2014 року ста-

ла ще більшим викликом, виявивши набагато глибші проблеми не просто регіонального, але глобального порядку денного. Прагнення українців до змін, повалення кланової, олігархічної системи, до встановлення відповідального урядування стали приводом особливого ентузіазму в Євросоюзі. Завдяки Євромайдану нормативна сила ЄС отримала новий доказ своєї ефективності, однак натхнення осіб, що ухвалюють рішення в столицях ЄС, не трансформувалося в амбітний проект із перетворення країн Східної Європи (насамперед, йдеться про Україну, Республіку Молдова та Грузію) у взірць із демократизації.

Важливість перетворення України на європейську історію успіху стейкхолдери пояснюють різними причинами²:

- **«М'яка сила» Євросоюзу у дії.** Успішна європеїзація України (укорінення демократичних традицій, економічне відновлення) стане потужним інструментом самоактуалізації Євросоюзу. Політики ЄС отримають додаткові аргументи для розвіювання євроскептичних настроїв серед своїх громадян.
- **Розширення простору стабільності.** Перетворення України на стабільну та процвітаючу державу стане гарантією безпеки східних рубежів Євросоюзу. На тлі кризи біженців із країн Близького Сходу у столицях Євросоюзу як ніколи мають розуміти аргумент про те, що проблеми України сьогодні — це проблеми ЄС завтра. Підтримка трансформаційних процесів в Україні може стати оптимальним внеском у розвиток регіональної безпеки.
- **Нові економічні можливості.** Україна — держава з конкурентними трудовими ресурсами, масивним ринком — може стати вигідним партнером для економічної кооперації, для посткризового відродження і процвітання.
- **Альтернатива російській/авторитарній моделі.** Перетворення України на успішну державу стане стимулом для демократизаційних процесів на ширшому пострадянському просторі. Демократична Україна позбавить додаткових аргументів недемократичну Росію про нібито винятковість «слов'янської цивілізації», її нездатність рухатися до стандартів західної демократії. Успішна демократична Україна підірве підвалини аргументу про «суверенну демократію», який проштовхує Москва.

Євросоюз, керуючись, зокрема, і вище наведеними аргументами, розгорнув в Україні низку ініціатив із підтримки реформаторських зусиль. Однак вимогливість, максималізм активного громадянського суспільства України часом ідуть врозрід із можливостями, неповороткою системою Євросоюзу. В Україні часто можна почути тезу: ЄС не має морального права відмовити українцям, які гинули за європейську ідею. Серед прагматичних євроскептиків цей аргумент не завжди знаходить розуміння. Це стається, зокрема, тому, що окремі лідери думок (і вочевидь, пересічні громадяни країн ЄС) упевнені, що українці надто ідеалізують Європейський Союз; що українці стали жертвою своєрідного самообману — мовляв, не варто було гинути за те, в чому чимало французів, британців чи німців давно розчаровані³. Можливо, представники ЄС у цьому сенсі не до кінця розуміють рівень проблем в Україні часів авторитарного корумпованого режиму Віктора Януковича — рівень викликів будь-якої країни-члена Євросоюзу не йде в жодне порівняння з тим, що переживали українці. Стан справ фактично у всіх сферах життя українців може бити рекорди за найнегативнішими показниками. Українці ніколи не ідеалізували Євросоюз; можливо, в чомусь вони навіть скептичніші за найсильніших євроскептиків. Утім, очевидно, без масштабної підтримки з боку ЄС успішна історія України

ФІНАНСОВА ДОПОМОГА ЄС УКРАЇНІ

11
млрд
євро

Фінансова
допомога,
оголошена
у березні
2014 року



Хто і для чого виділить кошти?

11 млрд Загальний обсяг допомоги	1,4 млрд	Макроекономічна допомога		Стабілізація бюджету
	3 млрд	Кредити від Європейського інвестиційного банку		Покращення інфраструктури: дороги, енергетика, тепло, вода
	5 млрд	Кредити від Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР)		Залучення іноземних інвестицій до України
	1,6 млрд	Грантові кошти (не потрібно повертати)		Загальний розвиток країни

Уже надана
допомога
(від 1991 року)



Куди використали вже надану допомогу?



Освіта



Екологія



Транспорт



Енергетика



Розвиток демократії



Виборча система



Юстиція



Місцевий розвиток

Джерело: Представництво ЄС в Україні

якщо і відбудеться, то не так швидко. Євросоюз має знання, досвід, яких немає Україна; ЄС має і успішні історії — країни Центральної Європи; Західних Балкан. Україна може доповнити цей перелік. Проте важливо зрозуміти, шляхом яких саме механізмів можна пришвидшити реформаторський курс України.

2. КОРОТКА ОЦІНКА НИНІШНЬОЇ ПІДТРИМКИ ЄВРОСОЮЗОМ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Наявна підтримка з боку ЄС у здійсненні реформ в Україні складається з різних видів фінансової та технічної допомоги. Створення низки унікальних механізмів допомоги дозволяє стверджувати, що в ЄС існує прагнення шукати нові шляхи стимулювання реформаторських успіхів держави. Проте українські експерти часто нарікають, що Євросоюз у постреволюційний період був більше зосереджений на розвитку самих форматів, а не на тому, аби ці форми працювали на перетворення в Україні. ЄС подав справді важливі символічні сигнали щодо готовності підтримати державу, але якщо не розширити мандат таких механізмів, то підтримка з боку Євросоюзу так і залишатиметься більше символічною, ніж практичною.

Політична креативність Євросоюзу у період після Революції гідності вилилася, зокрема, у створення низки унікальних механізмів підтримки:

- 1. Група Європейської Комісії з підтримки України** під керівництвом Петера Балаша⁴. Вона має забезпечувати основну координацію роботи Єврокомісії щодо підтримки України, залучення спеціалістів із країн-членів ЄС. У неформальних розмовах свій скептицизм щодо групи висловлюють навіть дипломати від посольств країн-членів Євросоюзу, називаючи її достатньо «загадковим органом» у відносинах України і ЄС. На їхню думку, мандат групи від початку виключав можливість значного впливу на зміни в Україні. Представники української влади висловлюють побажання, аби група працювала в Києві на постійній основі, оскільки так вона зможе стати частиною процесу реформ і відчувати частину власної відповідальності. За словами спостерігачів, представники групи більше займаються збиранням інформації, її аналізом для Єврокомісії, аніж безпосередньо консультативною підтримкою реформаторських зусиль. Представники групи, між тим, звертають увагу, що здійснювати більший вплив їм не дозволяє мандат.
- 2. Консультативна Місія Європейського Союзу з реформи цивільного сектору безпеки (EUAM Ukraine)** ставить перед собою завдання утвердження верховенства права в Україні. Місія була створена на прохання офіційного Києва. Вона стосується реформування міліції, Прикордонної служби та Служби безпеки, судової системи та прокуратури. Основні зауваження, що лунають на адресу Місії, стосуються затяжного періоду запуску ініціативи. Вона фактично не встигла включитися в масштабний проект зі створення нової поліції, де ключову роль зіграли Сполучені Штати⁵. Представники Місії так само звертають увагу на завузький мандат, який нібито не дозволяє впливати ефективніше на реформи України.
- 3. Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні⁶** — проект, що надає допомогу в розробці загальної стратегії реформ сектору юстиції. Ця ініціатива, тривалістю в три роки, об'єднує більшість установ сфери правосуддя України для того, щоб

розробити і впровадити загальну і колективну стратегію реформ. Сам проект було презентовано ще в жовтні 2013 року — за кілька тижнів до Вільнюського саміту і Революції Гідності. Український неурядовий сектор у цілому позитивно відгукувався про ініціативу, яка виявилася особливо важливою в постреволуційний період.

4. «Європейський порядок денний реформ»⁷ — своєрідна дорожня карта надання підтримки ЄС, яка охоплює широкий спектр заходів, що включають у себе пріоритетні напрямки реалізації реформ Уряду України: від політичних, економічних питань до освітніх науково-технологічних. Представники ЄС у деклараціях ув'язують надання макрофінансової допомоги із виконанням цього документа. Таким чином «Європейський порядок денний реформ» можна розглядати як одне з утілень політики обумовленості (conditionality) для України, яка успішно практикувалася щодо країн Центральної Європи — щоправда, у цьому випадку головним прямиком для реформаторів із країн колишнього соціалістичного блоку була перспектива членства ЄС і доступ до набагато солідніших фондів Євросоюзу. Україні дістався скромніший різновид випробуваного підходу.

Перелік програм, ініціатив, рамок підтримки України не є вичерпним, існує багато інших (у тому числі окремо і від країн-членів ЄС), однак зазначені вище є найбільш помітними щодо реформування. У цілому за підтримки Євросоюзу в Україні здійснюється 250 проектів у широкому спектрі галузей, регіонів України⁸. ЄС — один із найбільших донорів держави (конкурувати за масштабами підтримки можуть також США, чия загальна допомога за останні 24 роки вийшла за рамки в 4 млрд доларів). Починаючи з 1991 року, допомога Європейського Союзу Україні (без урахування окремих країн-членів) склала понад 3,5 млрд євро. Обсяги допомоги при цьому

щороку зростали — за останні 15 років зростання сталося фактично в чотири рази: наприклад, у 2002 році для України було передбачено 47 млн євро, а вже в 2014 році держава отримала 186 млн.

**Експертна оцінка
щодо підтримки
реформ в Україні
Євросоюзом склала
6,28 балів**

Із метою глибшого розуміння рівня ефективності підтримки реформ Євросоюзом в Україні Інститут світової політики ініціював опитування експертів, лідерів думок, осіб, причетних до розробки і координації перетворень в Україні (загалом відповіли 65 осіб) — вони оцінювали різні напрямки допомоги від ЄС за десятибальною шкалою⁹. **Так, загальна оцінка щодо підтримки реформ в Україні Євросоюзом склала 6,28 балів.** Насправді досить високий кількісний показник, зважаючи на в цілому критичні оцінки респондентів під час

інтерв'ю. Утім, українські лідери думок набагато критичніше ставляться до готовності української влади враховувати реформаторські пропозиції фахівців ЄС — таку готовність експерти оцінили в 4,28 бали. За цих обставин у представників ЄС є виправдання, чому вони не можуть знайти точок дотику з українськими реформаторами (чи псевдореформаторами у такому випадку).

Найчастіше опитані хвалили ЄС за наступні кроки з підтримки реформ в Україні:

- політичний тиск і фінансова підтримка;
- консультативна підтримка окремих реформ;
- підтримка громадянського сектору.

2.1. Політичний тиск і фінансова допомога

Експерти позитивно оцінюють принцип обумовленості, ув'язки фінансової підтримки з боку ЄС із виконанням Україною конкретних зобов'язань, наперед узгоджених критеріїв. **Такий принцип, відображений у формулі *more for more*, потребує продовження.** Після революції ЄС заявив про можливість надання Україні в цілому коштів на суму в 11 млрд євро (більша частина із них — це кредити; йдеться не про одноразове виділення допомоги, а потраншове упродовж кількох наступних років). Хоча не лише фінансовий важіль має вплив, але також і публічна активність представників ЄС. Заяви дипломатів, політиків Євросоюзу часто допомагають підсилити позицію громадськості у впливі на владу для впровадження змін. Від представників Євросоюзу часто можна почути відмовку: ми не можемо впливати на реформаторський процес України, бо це прерогатива самих українців, громадяни мають суверенне право впливати на власних політиків (*ownership*). Між тим, **комбінування зусиль представників ЄС і громадянського сектору України — найкращий підхід для просування змін, який вже не раз показував свою успішність.**

Проте останнім часом досить помітно, що ЄС почав дещо коригувати свій підхід. Так, була відчутною підтримка Євросоюзу зусиль громадянського суспільства України, спрямованих на реформування державної служби, фінансування партій із державного бюджету. Експерти вказують, що влада в Україні активізувала свої дії щодо цих напрямків реформування лише після рішучих заяв із боку ЄС. Звичайно, не виключений подальший саботаж щодо імплементації суттєвих ініціатив, а тому роль взаємодії тандему Євросоюзу і громадянського суспільства залишиться ключовою.

Україні важливим залишається тиск із боку Брюсселя для подолання корупції та встановлення прозорого врядування в Україні. Особливо вимогливість ЄС у цьому питанні помітна в контексті безвізового діалогу. Чіткі заяви керівництва ЄС, активність Представництва Євросоюзу в Києві, які діяли в унісон із неурядовими організаціями, змогли, зрештою, добитися прогресу із багатьох питань для майбутнього безвізового режиму між двома сторонами. Наприклад, представники ЄС стали на сторону громадянського суспільства в ситуації з Генеральною прокуратурою України, яка чинила опір створенню Спеціалізованої антикорупційної прокуратури¹⁰. Тандем ЄС-громадянське суспільство України, поєднання досвіду європейських інституцій і рішучості українців можуть стати важливою складовою для мотивування постреволюційної влади до дій.

2.2. Консультативна допомога щодо окремих реформ

Корисною є допомога у наданні консультацій при розробці проектів рішень у рамках робочих груп при міністерствах. Зокрема, до успішних прикладів відносять участь експертів ЄС у робочих групах із реформи державної служби та проведення інституційних реформ правової допомоги, правоохоронної системи, конституційної реформи в частині децентралізації.

Проте не завжди оцінки експертної допомоги з боку ЄС такі позитивні. Чимало з опитаних нами стейкхолдерів зазначали, що **експерти ЄС подеколи надають загальновідому інформацію, яка може бути отримана і без роботи того чи іншого проекту.** Існують також певні вади щодо координації міжнародної допомоги в Україні. Відповідно різні донори можуть нераціонально використовувати кошти. Представники ЄС можуть не знати про проекти Канади, а представники США можуть бути не в курсі допомоги з боку окремих країн-членів Євросоюзу. Але навіть таке знання часом може не зарадити ситуації, бо довгострокові пріоритети допо-

моги все одно визначаються урядами цих країн, які, відповідно, можуть дублювати одне одного. Вочевидь, **закордонним урядам потрібно виробити механізми тіснішої координації щодо розподілу сфер підтримки**. Представники донорських організацій це так само розуміють: утім, на практиці таке побажання лишається лише побажанням. Вочевидь, **проведення внутрішнього аудиту, здійсненого Єврокомісією, іншими донорами могло б дозволити проаналізувати доцільність внесення змін до планування допомоги**. Такий аналіз нівелював би критику з боку як отримувача такої допомоги (України), так і самих платників податків із країн ЄС. При цьому важливо допустити можливість оперативної зміни пріоритетів допомоги, зважаючи на швидкоплинність процесів у східноєвропейському регіоні.

2.3. Підтримка громадянського суспільства

Опитані лідери думок дуже високо оцінювали підтримку Євросоюзом громадянського суспільства, а саме: в сфері експертно-консультативної допомоги, адвокатування суспільно-важливих рішень, експертизи рішень та аналізу законодавства. Окремі експерти висловлювали побажання розширювати перелік організацій для партнерських відносин із метою просування реформ.

Важливу роль відіграє комунікація керівників інституцій ЄС із представниками громадянського суспільства. Таким чином, перші особи ЄС можуть дізнатися про очікування чи занепокоєння українського неурядового сектору. Важливо, що Брюссель також закликає керівництво України співпрацювати із громадянським суспільством. Частина експертів наголошувала на корисності моніторингу впровадження ключових реформ із публікацією його результатів (щодо виконання Угоди про асоціацію, візової лібералізації) та залучення до цього процесу місцевих громадських організацій.

2.4. Зауваження

Експерти звертають увагу на той факт, що українська влада не завжди знає, як користуватися коштами ЄС; на які цілі їх можна спрямувати. **Як наслідок, ці фонди або не використовуються взагалі, або ж спрямовуються на завдання, які не мають критичного значення для України**. Представники уряду України конфіденційно говорять про неспроможність скористатися допомогою на сотні мільйонів євро (точної калькуляції навіть у приватних бесідах не називають). У самому Уряді зізнаються: ЄС надає допомогу Україні, навіть не радячись, чи потрібна вона в тій чи іншій сфері: все робиться з позиції — Брюсселю видніше. Уже на цьому етапі українські урядовці не відчувають відповідальності за отриману підтримку: відтак шанси щодо марнування коштів надто великі.

Ще одне з проблемних питань — забюрократизованість системи надання допомоги та недостатність навичок в українській стороні у плануванні та роботі з системою ЄС щодо надання допомоги. Українська сторона (державна служба та громадські організації) звикла вирішувати проблеми *ad hoc* і не завжди розуміє процедури ЄС для отримання відповідної допомоги. Одне з вирішень проблеми — відправлення консультантів із Євросоюзу, які б допомагали не лише отримувати найнеобхіднішу підтримку, а й контролювали ефективність її використання. Проблему могло б вирішити створення спільної робочої групи, яка б визначала пріоритети реформування в Україні (потреби), визначала необхідні види допомоги для швидшої імплементації тієї чи іншої зміни. Щоправда, це може потягнути за собою запитання: чи готовий ЄС настільки брати на себе відповідальність і чи готовий буде Уряд України ділитися сферою своєї

відповідальності? Наше спілкування як з представниками інституцій ЄС, так із урядовцями показали: ентузіазму з цього питання поки немає.

Водночас серед українських експертів існує сильне застереження щодо неефективного витрачання допомоги українською стороною. **Саме тому організації (особливо ті, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією) пропонують створювати додаткові механізми перевірки використання Україною коштів Євросоюзу.** Утім, серед експертів існує скепсис і не лише щодо Уряду України — але і щодо фінансування Брюсселем своїх же інституцій, проектів, які здійснюються громадянами країн-членів ЄС. При цьому доцільність витрачання таких коштів на певні ініціативи, спродуковані в Брюсселі, не завжди обґрунтована: окремі опитані стейкхолдери в Україні обурено припускають, що учасники таких програм прибули більше для заробляння грошей, аніж для реальної допомоги. Деякі українські експерти називали таку категорію проектних управлінців із ЄС, що отримують багатотисячні зарплати, «гастролерами». Урядовці припускають, що такі проектні заробітчани зацікавлені не стільки в швидкій реформі в Україні, скільки в тривалішому продовженні власних проектів: адже якщо реформа буде успішною, то їхній проект можуть закрити. **Відтак ЄС має бути скрупульозним не тільки до партнерів із України, а й до власних ініціатив, розгорнутих у Києві чи регіонах країни.**

Інша проблема: ЄС не завжди готовий оперативно змінювати пріоритети підтримки; часто пропозиції щодо допомоги звучать надто загально. Можливим виходом із проблеми могла би стати конкретизація допомоги — наприклад, спрямовувати кошти не в цілому на верховенство права чи підтримку прав людини, а визначати більш вузькі напрямки, які справді сприятимуть досягненню згаданих стратегічних цілей. Інший важливий вихід із проблеми — передбачити спеціальні фонди оперативного реагування за спрощеними процедурами її отримання.

Графік 1. Експертне опитування щодо підтримки Європейським Союзом трансформаційних процесів в Україні (за десятибальною шкалою)



Джерело: GfK Україна

3. ГОЛОВНІ УСПІХИ ТА ПОРАЗКИ РЕФОРМАТОРІВ УКРАЇНИ

Після Революції Гідності слово «реформи» стало чи не найбільш модним в Україні. Хоча в цілому у більшості сфер процес перетворень справді пробуксовує, заради об'єктивності варто згадати кілька позитивних випадків.

Поле битви проти корупції. Антикорупційна реформа є одним із найбільших очікувань суспільства. Постреволюційний період показав, що в українських еліт усе ще не достатньо політичної волі для масованого удару по корупції шляхом так званого блицкригу (як це відбувалося в Грузії). Лише тиск ЄС та громадянського сектору дозволяє владі звітувати про фундаментальні успіхи в підготовці до боротьби з хабарництвом. Так, в Україні створено Національне антикорупційне бюро: завдяки неурядовим організаціям при його створенні вдалося максимально звести нанівець будь-які політичні впливи на нову інституцію. Хоч створення самих структур — це ще не викорінення ганебного явища, проте початковий етап, який перебував під суворим контролем громадськості, може викликати оптимізм щодо того, що процес зрештою зрушить із місця.

Прозорі тендери. Особливий успіх — це зміни в сфері державних закупівель, запуск системи прозорих державних закупівель для органів державної влади — ProZorro, відкриття реєстрів власності та кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб. Пересічні українці можуть і не відчувати корисність таких рішень, однак нове законодавство лише в сфері держзакупівель дозволить зберегти мільйони, якщо не мільярди євро. За деякими даними, в Україні на процедурах державних закупівель розкрадалося від 50 млрд грн щороку (за дореволюційним обмінним курсом — від 5 млрд євро)¹¹. Для порівняння: це фактично половина річного бюджету невеликої країни Євросоюзу — Латвії. І міжнародні спостерігачі, і бізнесмени, і представники громадянського суспільства відзначають суттєвий прогрес у посиленні прозорості системи тендерів в Україні у 2015 році.

Нова поліція. Запровадження нової поліції користується великим кредитом довіри серед громадян. Перші результати реалізації цієї реформи почались із проведення прозорих конкурсів відбору поліцейських, подальшого тренування та успішного запуску у Києві, Львові та Одесі. Згідно з соціологічним опитуванням, проведеним восени 2015 року, 81% мешканців столиці України вважає зараз поліцію ефективною службою¹². Ще в травні 2014 року 67% українців не довіряли міліції¹³. Поява нової поліції супроводжувалася сплеском схвальних емоцій серед громадян — українці масово робили «селфі», викладаючи їх до соціальних мереж. Досі правоохоронна сфера вважалася однією з найкорумпованіших, порушення прав людини в правоохоронних органах країни були не винятком, а правилом. Запуск нової поліції — це та реформа, яку змогли помітити всі українці. Утім, варто також визнати, що реформа перебуває на стартовому етапі. Для завершення змін, як кажуть в уряді, потрібно ще не менше п'яти років.

Проектний офіс Національної ради реформ вважає успішними такі реформи: управління державною власністю (82% виконання), реформа сільського господарства (80% виконання) та децентралізація (78% виконання). Найменш успішними виявились медична реформа (55% виконання), реформа державного управління (33% виконання) та енергетична реформа (31% виконання)¹⁴. Відсотки демонструють рівень прийняття запланованого законодавства, а не ефективність імплементації тих чи інших змін. У цьому контексті Україна в цілому ще дуже далека, щоби рапортувати про втілення якоїсь реформи хоча б на 50%. У експертному, політичному дискурсах справді домінує думка про необхідність якомога швидших змін, проте відсутній цілісний стратегічний підхід; зберігається відчуття фрагмен-

тарності втілення змін. **Головне: політичні еліти часто виступають гальмом, а не рушієм упровадження перетворень. На захист влади можна сказати лише одне: на відміну від усіх попередніх можновладців нинішні керівники демонструють вищий ступінь готовності спілкуватися з представниками громадянського суспільства та залучати до співпраці у реалізації окремих реформ.** Проблема полягає також і в тому, що влада в Україні страждає слабкістю комунікації та координації реформ¹⁵. Тому спостерігачі як в самій країні, так і, тим більше, за її межами часто не знають навіть про згадані вище зародки успішних змін.

Узагальнюючи перелік проблем, що гальмують просування реформ в Україні, можна виокремити такі:

- **Брак політичної волі для реалізації реформ.** Із одного боку, керівники держави постійно заявляють про свою відданість змінам. А з іншого, досить часто самі зміни впроваджувалися лише під тиском зовнішніх чинників. Яскравий приклад складності просування реформ — прийняття Верховною Радою України законопроекту «Про державну службу» у першому читанні із 20 (!) спроби¹⁶;
- **Складність координації та моніторингу якості реформ.** Прийняття Україною п'яти стратегічних документів (1. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020»; 2. Коаліційна угода; 3. Програма діяльності Кабінету Міністрів України; 4. Угода про Асоціацію між Україною та ЄС; 5. Меморандум про економічну та фінансову політику між Україною та МВФ) загалом ускладнює рух реформ, оскільки для їх ефективного виконання необхідна велика кількість узгоджень між цими документами. На вирішення цієї проблеми була утворена Національна рада реформ, яка забезпечує комунікацію, координацію та моніторинг реформ на найвищому політичному рівні. Однак такої ж координації бракує на середньому та нижчому рівнях впровадження реформ, тимчасом як моніторинг виконання реформ потребує якісної складової;
- **Пасивність виконавців на державній службі.** Проблему пасивності державних службовців дуже влучно охарактеризував посол Канади в Україні Роман Ващук на конференції Інституту світової політики в червні 2015 року, який, коментуючи діяльність «середньої ланки» владної вертикалі, наголосив: «У мене є порада до України: не ставте дубових людей на посади, відповідальних за взаємодію з НАТО»¹⁷. Цю репліку можна застосувати фактично до всіх сфер втілення реформ (не тільки щодо взаємодії з Альянсом), оскільки будь-яка реформа має адміністративні обмеження і потребує зміни поведінки кінцевих виконавців.

3.1. Інструменти ЄС в Україні: «батоги і пряники» і не тільки

Одне з найбільших досягнень, які Україна може отримати в найближчому майбутньому, скасування візового режиму. Цю «морквину» слід надати після відчутного успіху в боротьбі з корупцією.

Можливо, тиск на Україну в цьому питанні, зрештою, виробить у можновладців відчуття відповідальності за зміни в державі. Поки що більшість реформ у рамках безвізового діалогу відбулися під «батоном» громадянського сектору та ЄС. Лише після втручання

ЄС на прохання громадянського сектору керівництво країни вирішило змінити частину представників Генеральної прокуратури в конкурсній комісії для створення Спеціалізованої антикорупційної комісії. **Така модель не вимагає багато грошей. Вона вимагає лише більшої залученості з боку ключових стейкхолдерів.**

Саме цей приклад слугує кращим доказом того, що ЄС мав би проводити таку політику і надалі. Наразі, утім, складається враження, що підхід «батоба і пряника» має фрагментарний, непослідовний характер і більше ґрунтується на ентузіазмі окремих дипломатів Представництва ЄС в Києві, аніж ЄС у цілому. Керівним інституціям Євросоюзу варто не лише поставити високу оцінку діям Посла Яна Томбінського, а й взяти на озброєння апробовані ним механізми впливу на реформи в Україні.

4. ЩО УКРАЇНА ОЧІКУЄ ВІД ЄС?

4.1. Які очікування можновладців (decision-makers)?

Політичні еліти України зацікавлені в отриманні допомоги, однак здебільшого через відсутність чіткої координації та моніторингу допомоги не можуть виокремити, що саме можна просити та як ЄС може взагалі допомогти. Українські урядовці переважно не знають всього переліку допомоги, яку може отримати Україна, всіх, кому вона може бути адресована, за яких умов і під які проекти. Вочевидь, ЄС варто організувати краще процедуру інформування української сторони про можливості з отримання допомоги, провівши, приміром, відповідні ознайомчі тренінги. Представники уряду інформували, що поширена проблема серед держслужбовців — відсутність якісної системи планування для отримання допомоги. Отримання ж допомоги від ЄС вимагає скрупульозного підходу, знання складних процедур як подачі заявки, так і подальшого звітування. Уряд, звичайно, має відповідальніше поставитися до вивчення можливостей, які пропонує Євросоюз. Вочевидь, Брюссель не зобов'язаний нав'язувати свою підтримку Україні. Утім, українська влада звертала увагу на іншу проблему: фактичне нав'язування допомоги, яка може, зрештою, не мати жодного впливу на реформи в Україні. Так, в Уряді критикували багатомільйонні кредити Євросоюзу малому та середньому бізнесу держави, українським фермерам. Мовляв, ці позики все одно роздаються під великі відсотки, а тому не мають особливої привабливості. Ця проблема вимагає додаткового аналізу з боку ЄС.

Найчастіше представники української влади називали наступні види допомоги ЄС, на які вони розраховують:

- **Спільне планування.** Варто здійснювати детальніше планування та узгодження надання проектів міжнародної технічної допомоги відповідно до реальних потреб України.
- **Більше гнучкості.** Зменшення рівня бюрократії для отримання допомоги або проведення кращого інформування про можливі напрямки підтримки та пояснення процедур отримання необхідної технічної допомоги.

Кому дісталася допомога ЄС (2007-2014 роки)?



Джерло: Представництво ЄС в Україні

- **Допомога на оновлення інфраструктури.** В Україні очікують запуску спільних інфраструктурних проектів для підвищення рівня комунікації та мобільності населення, інвестування в будівництво автодоріг, залізничних шляхів та розвитку ринку авіаперевезень.
- **Спільна перевірка.** В Уряді пропонують долучати українських експертів до складу оціночних місій ЄС для уникнення комунікаційних проблем при виконанні моніторингів. Такі спільні перевірки допомогли б усунути взаємні підозри та непорозуміння щодо виконання Україною своїх зобов'язань.
- **Перегляд боргів.** Часткова реструктуризація накопиченого зовнішнього боргу для пришвидшення економічного розвитку. Ця пропозиція не належала до домінантних (можливо, тому, що Україні вдалося частково добитися такої реструктуризації). Утім, вочевидь, що нинішнього рівня реструктуризації може виявитися недостатньо.

Цілком очевидно, що Україні потрібен масштабний план підтримки — щось на кшталт «плану Маршала». Українські можновладці вважають, що нинішні програми підтримки не мають стратегічного, всеохопного характеру. Вони визнають, що частково це пов'язано з відсутністю суттєвих результатів реформування. Проте зазначають, що не впевнені, що в ЄС знайдуться ресурси навіть, якщо Україна буде визнана лідером із реформування. Так, приміром, правляча партія Німеччини ХДС/ХСС у своїй заяві від 30 вересня 2015 року зазначає, що на модерні-

зацію України необхідні 100 млрд євро¹⁸. Вочевидь, що ця сума абсолютно не співвідносна з 11 млрд євро допомоги Євросоюзу, передбаченої на постреволуційні п'ять років.

4.2. Які очікування українських експертів?

Політичний тиск. Серед українських експертів найпоширеніше очікування — посилення політичного тиску Євросоюзу на українську владу. Громадянське суспільство фактично визнає, що самотужки не може протискувати необхідні реформи. Водночас залежність (політична, фінансова) еліт України від ЄС спонукає їх до більшої зговорливості, налаштовує на реформаторський лад. Неурядові організації сподіваються, що ЄС сфокусує важелі впливу насамперед на реформуванні судової сфери та системи прокуратури. Очікування щодо тиску переплітається з очікуванням щодо фінансової підтримки — у цілому йдеться про політику *more for more*.

Збільшення фінансової підтримки. Більшість експертів визнає, що без належної фінансової підтримки Україна не зможе швидко імплементувати реформаторський порядок денний. При цьому експерти визнавали, що має продовжуватися нинішній підхід обумовленості: чітка прив'язка наступних траншів макроекономічної допомоги, бюджетної секторальної підтримки до показників втілення реформ у ключових сферах (антикорупція, судова реформа, реформа правоохоронних органів). При наданні фінансової підтримки ЄС має запроваджувати контроль за витрачанням коштів на реформи. Експерти висловлювали ідею щодо проведення щорічних конференцій донорів ЄС та українських громадських організацій для пріоритетизації дій. Можливо, тоді не буде нарікань і з боку Уряду, що частина проектів спрямована більше на підтримку так званих «гастролерів» (див. вище).

Взаємодія з громадянським суспільством. Неурядові організації сподіваються, що ЄС розширить підтримку аналітичних центрів, які задіяні у процесі реформ. Експерти прагнуть, аби громадянський сектор залучали не лише для збору інформації, для промотування реформ, а для спільної роботи з проведенням реформ, формуючи спільні дорадчі органи при органах влади України. Важливим кроком назустріч укоріненню демократичних традицій в Україні могло б стати утворення ресурсних центрів для громадських організацій по всій країні. Поки що Київ виглядає як улюблене місце допомоги ЄС; бракує ініціатив в обласних центрах. В останні роки помітно, що країни ЄС дедалі більше фокусують увагу саме на українській провінції. Особливий акцент робиться на Півдні та Сході України. Варто продовжувати цю політику.

Збільшення моніторингу і контролю щодо імплементації реформ. Експерти сподіваються, що буде запроваджено якісний та кількісний моніторинг виконання Угоди про асоціацію. Важливо відстежувати процес реформ у цілому. Звичайно, для цього потрібно для початку скласти базову стратегію реформ. Головне: вона може бути використана для надання Євросоюзом допомоги, яка б відповідала очікуванням України. До такого аудиту обов'язково мають бути залучені представники неурядового сектору країни.

Підтримка окремих реформ. Експерти очікують, що ЄС у ближчій перспективі зосередить свою допомогу на наступних сферах: упровадження механізмів запобігання та протидії корупції, викриття закордонних рахунків корупціонерів, реформа державного управління та місцевого самоврядування, прискорення децентралізації влади. Потрібна підтримка в адаптації стандартів державного управління, дерегуляції та децентралізації — все це є необхідним, але ресурсів та кадрів для навчання не вистачає. Деякі експерти висунули

ідею надання фінансової підтримки у реалізації реформи держслужби, включно з частковим фінансуванням зарплатного фонду тих органів, які провели ґрунтовну перебудову (очевидно, лише на початковому етапі).

У контексті конкретної підтримки представники неурядового сектору акцентували увагу на необхідності допомоги/рекомендацій ЄС для поліпшення інвестиційного клімату України, допомозі з утворення малих підприємств та для навчання підприємництва. Утім, ЄС варто врахувати деякі застереження з боку уряду (вивчити випадки, коли така допомога не приносила бажаних результатів). Експерти також кажуть про велике значення утворення нових програм щодо підтримки провадження ринку електроенергії, інтеграції електросистеми України в європейську систему ENTSO-E, формування регіонального об'єднання ринків електроенергії (за участі України).

Програми з підтримки молоді. Представники неурядового сектору звертали увагу на необхідності масштабної та довгострокової підтримки молоді в Україні, яка вже стала і ставатиме ще більше головним чинником змін у країні. Давно визріла необхідність включення українських студентів у загальноєвропейські програми обміну. Інвестиція в навчання не принесе швидких результатів, однак вона забезпечить сталий розвиток країни, спадкоємність демократичних традицій у країні.

4.3. Які очікування пересічних українців?

До агресії Росії в Україні не було категоричної більшості громадян, які б уболівали за європейську інтеграцію країни. Анексія Криму, дестабілізація на Сході країни різко змінила ситуацію: у Росії розчарувалося багато навіть тих українців, які досі пов'язували всі свої сподівання з цією країною. **Це фактично робить сценарій європеїзації України безальтернативним.**

Так, наразі 51% українців підтримали б вступ України до ЄС, а за інтеграцію до Євразійського економічного союзу Росії, Білорусі та Казахстану виступають 17%. Три роки тому (2012 рік) аналогічне опитування показало, що за вступ до ЄС виступали 42% громадян, а вступ до Митного союзу підтримали 32% (Фонд «Демократичні ініціативи» та Центра Разумкова)¹⁹.

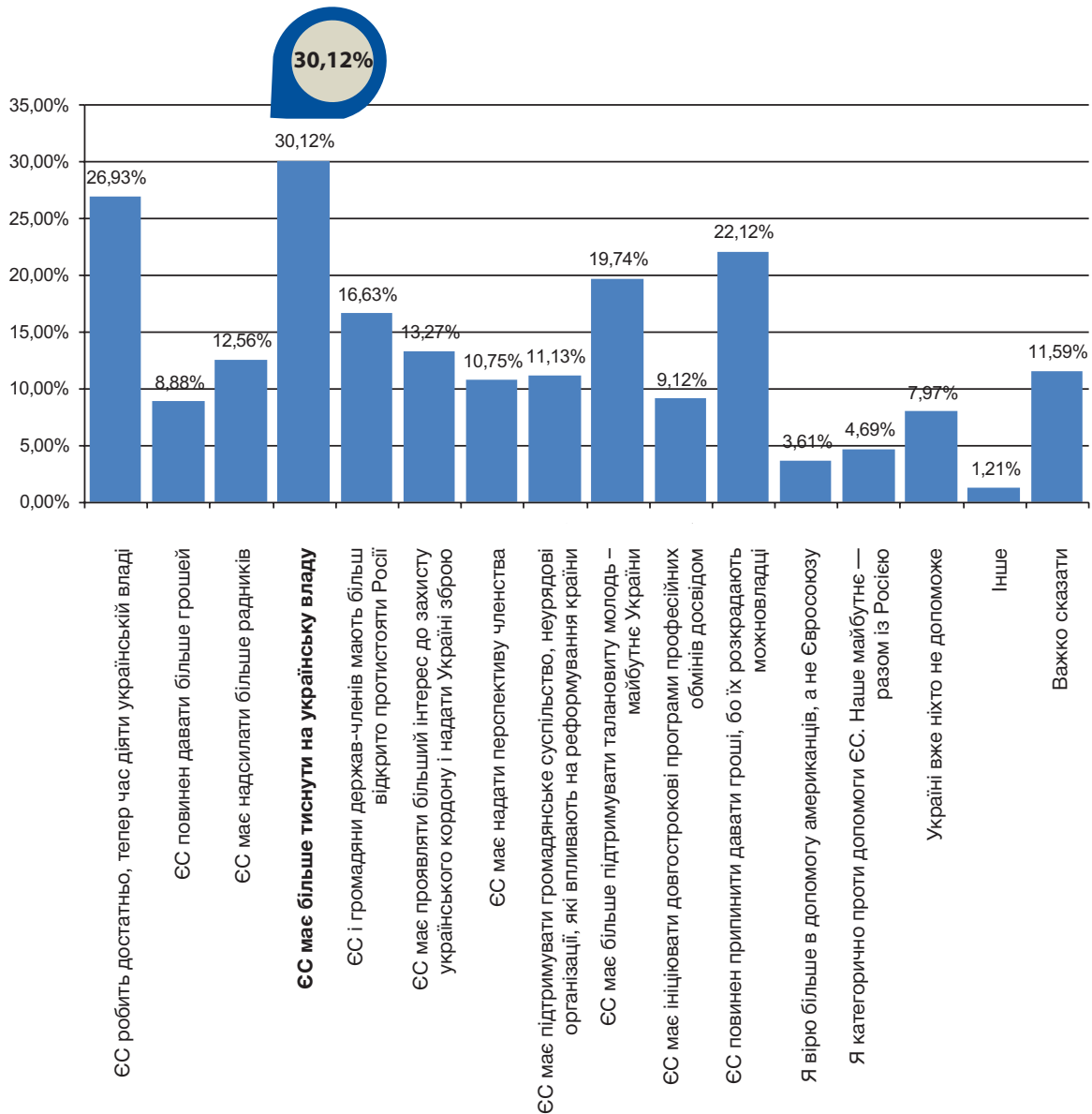
Оцінка прогресу реформ з боку населення переважно залишається негативною. У переліку найбільш пріоритетних реформ:

- боротьба з корупцією (так вважає 65% українців);
- реформа правоохоронних органів і судів (58%);
- пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту (40%);
- охорона здоров'я (36%);
- оборонний сектор (31%).²⁰

Корупцію як абсолютне зло визначили українці і в опитуванні, проведеному Інститутом світової політики. Майже 85% українців вважають корупцію головною перешкодою на шляху інтеграції України до ЄС. Друга перешкода — олі-

5,36 саме стільки балів (із 10 можливих) українці ставлять допомозі ЄС для просування реформ в Україні

Графік 2. Повний перелік очікувань українців виглядає таким чином:



Джерело: GfK Україна

гархи (72,5%). Третя — недостатній економічний розвиток (57%). І в української влади, і в ЄС, таким чином, є очевидне розуміння пріоритетів українського суспільства щодо реформування²¹.

Інститут світової політики (завдяки ініціативі Pact, USAID, UNITER; опитування здійснене GfK Україна врсени 2015 року; опитано 2000 респондентів) має унікальні дані щодо думки українців про допомогу ЄС²². Зокрема, ми поставили громадянам два запитання:

1. Що, на вашу думку, ЄС має зробити для прискорення реформ в Україні?
2. Як ви оцінюєте допомогу ЄС з реформування України за десятибальною системою?

Українці у цілому не знають, як оцінювати допомогу ЄС з реформування України. Можливо, це пов'язано з тим, що громадяни в цілому ставляться скептично до успіхів української влади, а відтак переносять свій скепсис і на допомогу з Євросоюзу. Так, 5,04% українців поставили допомозі ЄС найнижчий бал; приблизно стільки поставили «двійку». Близько 10% українців вважають, що зусилля ЄС тягнуть на «трійку» і «четвірку». «5», «6», «7», «8» балів поставила приблизно однакова кількість українців — відповідно 12,9%, 11,3%, 10,07%, 9%. На найвищі «дев'ять» і «десять» балів оцінили допомогу ЄС всього 2,8% і 5% відповідно. Середній бал — усього 5,36 (визначено шляхом додавання всіх балів і розподілу загальної суми на кількість респондентів).

Важливо: українці в цілому не очікують від Євросоюзу грошей (це очікування аж на 11 місці із загального списку), натомість прагнуть більшої залученості щодо українських справ у цілому. На першому місці — із цією позицією згідна третина українців — очікування: ЄС має більше тиснути на українську владу. Майже стільки ж українців (26,93%) вважає, що ЄС і так багато робить — тепер має включитися в роботу і українська влада. Третя позиція досить радикальна (22,12% українців; а в північних областях цю позицію відстоюють 46% респондентів): ЄС повинен припинити давати гроші, бо вони все одно розкрадаються.

Можливо, ці результати будуть корисними не стільки представникам ЄС, скільки українській владі — утім, в ЄС мають усвідомлювати рівень катастрофічної зневіри громадян; подальше поглиблення такого розпаду може загрожувати найнепривабливішими сценаріями для стабільності регіону в цілому.

5. ОБМЕЖЕННЯ КЛЮЧОВИХ АКТОРІВ

5.1. Які обмеження з боку ЄС?

Із одного боку, підхід ЄС до сусідніх країн досить ясний — він полягає в принципі «більше за більше»: якщо певна країна має більше прогресу в демократизації, то може очікувати і на більшу підтримку євроспільноти. З іншого боку, якщо в сусідніх країнах і є певний прогрес, то не завдяки цьому підходу, а завдяки внутрішній динаміці передовсім. В Україні йдеться, перш за все, про вагу й активність громадянського сектору, який фактично змушує ЄС бути рішучішим у дотриманні українською владою реформаторського курсу.

Співрозмовники з боку інституцій у неформальних бесідах часто посиляються на те, що вони не хочуть втручатися в українські процеси, позаяк це «власність» (ownership) самих українців. Такі аргументи, утім, виглядають швидше як відмовка, небажання брати на себе відповідальність за зміни в Україні. Адже в країнах Центральної Європи ЄС не посилався на принцип «власності» взагалі, упроваджуючи політику «обумовленості». Крім того, окремі діячі Євросоюзу все-таки час від часу порушують нібито залізне правило невтручання. Щоправда, відбувається це в своєрідний спосіб: у таких випадках функціонери ЄС звертають увагу української влади на зауваження громадянського суспільства.

Так було у випадку з небажанням можновладців постреволуційної країни виконувати конкретні умови в рамках безвізового діалогу з ЄС (зокрема, у сфері боротьби з корупцією). Урешті-решт, Посол ЄС Ян Томбінські змушений був публічно звернути увагу української влади на «обґрунтовані занепокоєння громадянського суспільства». Після дзвінка президента Єврокомісії Юнкера справа зрештою зрушила з мертвої точки — українські керівники ставали більш прихильними до врахування пропозицій неурядових організацій. Вочевидь, функціонерам ЄС варто брати на озброєння таку тактику, що вже довела свою ефективність: вплив на реформи через тісну взаємодію з громадянським суспільством.

Серед очевидних чинників, які стримують масштабнішу підтримку України з боку ЄС:

- зацикленість на власних проблемах (грецька криза, криза біженців, загроза тероризму);
- страх перед гострою реакцією Росії;
- втома пересічних громадян країн-членів від амбітних зовнішньополітичних проєктів Євросоюзу;

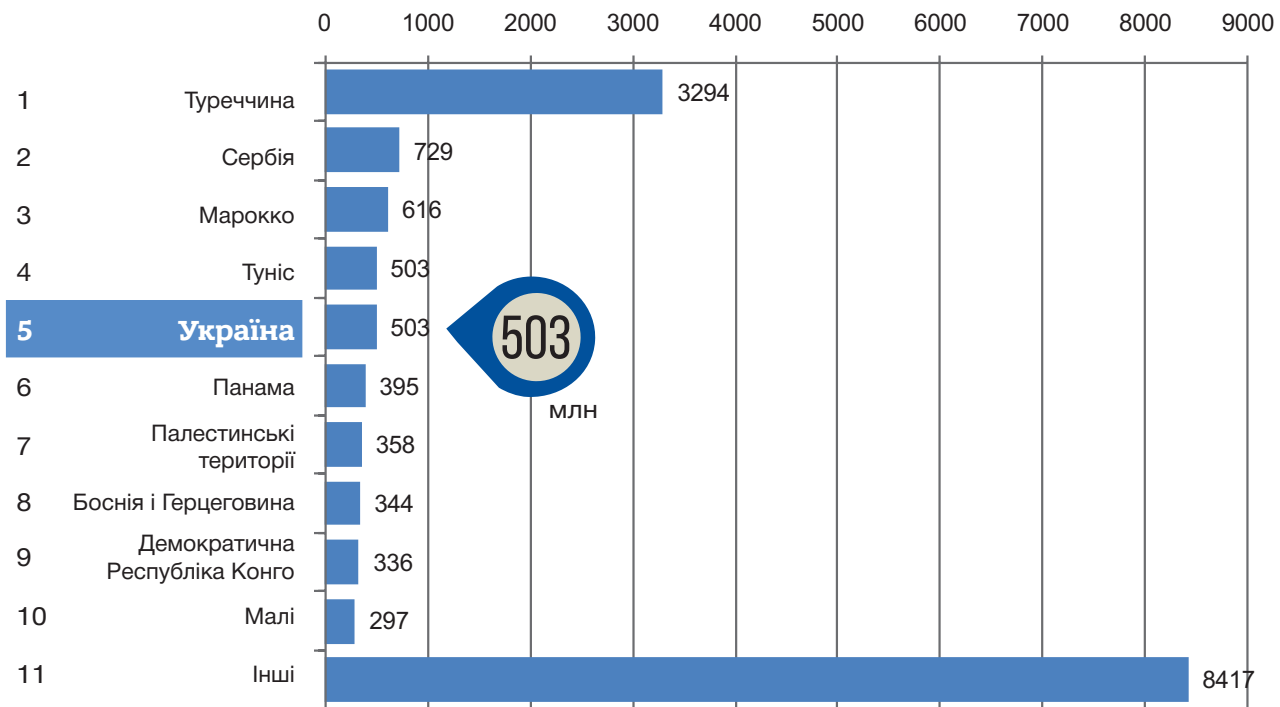
Єдність ЄС щодо України витримала вже чимало випробувань. Однак немає впевненості, як довго зберігатиметься такий стан справ. Бізнес тисне на політичні еліти країн-членів, маргінальні групи як правого, так і лівого крила здобувають дедалі більшу суспільну підтримку в ЄС, яка фактично виправдовує агресивну політику Москви до своїх сусідів. Усе це може з часом негативно позначитися на підтримці України.

Європейському Союзу не вистачає швидкості та гнучкості у прийнятті рішень: загальна забюрократизованість уповільнює реагування. Слід визнати, що частина країн-членів не розуміє важливості українського питання для свого політичного порядку денного. Насамперед це стосується країн Південної Європи.

5.2. Які обмеження зі сторони України?

Головний виклик України полягає в тому, що їй доводиться воювати одразу на двох фронтах — проти російської інтервенції і проти старої системи. Прихильники постреволуційної України часто повторюють: ви навряд чи знайдете країну, яка одночасно мусила стримувати агресора і впроваджувати реформи. Головне обмеження, виклик України на сьогодні — це час. Вікно можливостей для українців безпрецедентно довго відкрите. Проте вже очевидно, що запас терпіння вичерпується і в пересічних українцях, котрі розчарувалися в постреволуційній владі, і серед друзів України за кордоном. Так, за даними соціопитування (вересень, 2015; Міжнародний Республіканський Інститут), 83% українців не згодні з нинішнім рухом реформ, так само 83% людей вважають помилковою діяльність прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка та президента Петра Порошенка (69%)²³.

Українські еліти виявилися не готовими до радикальних змін у державі. Відбувається фактичне цементування старих порядків — більшість реформ зупиняються на рівні схвалення законодавства. Поведінкові моделі, управлінські звички держапарату в Україні все ще переважно базуються на безініціативності, байдужості. Нововведення в антикорупційній сфері поки не дали відчутних результатів.

Графік 3. Головні отримувачі допомоги інституцій Євросоюзу (2013 рік)

Джерело: Європейська Комісія

Українські чиновники не володіють належними знаннями щодо наявних механізмів допомоги з боку ЄС. Це спричинює до того, що досить часто ЄС надає допомогу, не враховуючи реальних потреб України. (У результаті Україні треба допомога, але вона не може оформити свої прохання згідно з відповідними процедурами, а ЄС хоче допомогти, але мусить часом наосліп надавати допомогу). **Зрештою, все це призводить до прикрих наслідків: виглядає так ніби Євросоюз нав'язує свою допомогу, не враховуючи місцевих реалій.** Авторам цього документа доводилося стикатися з випадками, коли співробітники міністерств не розуміли цінності допомоги ЄС. Деякі види допомоги оцінювалися як відверте марнотратство (усе це мало би стати предметом додаткового аналізу з боку Євросоюзу).

Водночас українська політична та адміністративна еліта звикла робити вигляд діяльності та успіхів (такі собі «потьомкінські села»). Така поведінка зазвичай викликає у європейців когнітивний дисонанс та вічне запитання: «Чому ми маємо давати фінансування на те, що не бачимо?».

5.3. Роль та обмеження громадянського суспільства впливати на реформи в Україні?

Після Революції гідності в Україні утворилась велика кількість волонтерських та громадських ініціатив, які орієнтовані на вплив та взаємодію з владою (Реанімаційний пакет реформ, громадська платформа «Нова Країна» та інші). До складу цих ініціатив увійшли досвідчені та

впливові громадські активісти, відомі журналісти, правозахисники, прогресивні судді та політики з різних регіонів країни. Об'єднання такої кількості стало першим за 25 років незалежності України, воно посилило загалом вплив громадянського суспільства на державу. За останні півтора року окремі громадські ініціативи виконували функцію паралельної державної служби. Українське суспільство почало з нуля створювати державу — ефективну, таку, яка б мала відповідати суспільним прагненням. Світ міг спостерігати процес державотворення, інституціоналізації на теренах України в режимі «онлайн».

Варто врахувати, що після подій на Майдані багато представників впливових громадських організацій увійшли до владних кабінетів. З одного боку, це підсилило рух демократичних реформ, а з іншого, частково ослабило, власне, неурядовий сектор. Утім, відповідно до даних Індексу сталості розвитку організацій громадянського суспільства, у 2014 році зросли сталий розвиток та спроможність неурядових організацій порівняно з попередніми роками²⁴. Чимало організацій, проте, мають невирішені спільні проблеми:

Відсутність якісного аналізу державної політики та наслідків проектів рішень. Активна залученість адвокаційних ініціатив до законотворчого процесу не підвищила його якість, оскільки досить часто прийняття певних рішень призводило до непередбачуваних наслідків навіть для самих громадських організацій;

Слабка комунікація із суспільством. Події на Майдані стали поштовхом більш активного залучення громадських активістів до засобів масової інформації, однак цього не достатньо для проведення якісних комунікаційних кампаній щодо впровадження реформ. Українські неурядові організації, між тим, набагато більш ціннісно ліберальні, ніж суспільство загалом в Україні в цілому: дискусія про правки до Трудового кодексу та права сексуальних меншин — один із виявів цього;

Проблеми із взаємодією в регіонах. Тільки нещодавно за підтримки міжнародних донорів організації почали реалізувати проекти на Сході та Півдні країни, а також розвивати регіональні організації. Однак суттєвим недоліком є те, що навіть великі ініціативи мають дуже слабкий контакт із регіональними організаціями та діють лише точково, оскільки більшість організацій не має своєї регіональної мережі чи достатньої кількості контактів у регіонах.

Суспільні ініціативи ще не достатньо міцні, аби остаточно переформатувати політичне поле. Державний апарат усе ще досить сильний, аби чинити опір вимогам іззовні. Розумне сприяння Європейського Союзу може допомогти перемозі реформістськи налаштованого громадянського суспільства над аморфним, позбавленим ентузіазму державним апаратом.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. **Більше співпраці з громадянським суспільством.** ЄС має посилювати інституційну, кваліфікаційну спроможність найактивніших неурядових організацій, що роблять внесок у реформування країни. Кооперація між ЄС і неурядовим сектором — один із важливих стимулів для масштабних змін у країні.
2. **Більше обумовленості (conditionality).** Одночасно із фінансовою допомогою необхідно встановлювати жорсткий контроль виконання домовленостей (із залученням організацій громадянського суспільства).
3. **Більше гнучкості й оперативності.** ЄС не може вимагати швидких змін в Україні, залишаючись при цьому досить негнучкою стороною.
4. **Більше координації.** ЄС, українська влада, громадянське суспільство повинні тісніше співпрацювати для більш точного визначення реформаторських потреб України і надання відповідної допомоги.
5. **Більше залученості.** Попри поширені в ЄС уявлення про те, що українці прагнуть від Євросоюзу лише грошей, соціологічне опитування показало протилежне: громадяни України більше розраховують на політичну залученість, аніж на фінанси.
6. **Більше стратегічного мислення.** ЄС повинен перейти від філософії кризового менеджера до філософії стратега. Ідея розробки масштабної програми підтримки (на зразок «плану Маршала») для України все ще залишається актуальною, як і чіткий, розроблений спільно Україною і ЄС blueprint (план) реформ.
7. **Більше амбітності.** Надання Україні чіткої європейської перспективи — неминучий політичний сигнал підтримки, найадекватніша відповідь на дії РФ щодо України.

Сергій Солодкий — перший заступник директора,
Інститут світової політики

Віталій Шарлай — експерт із аналізу державної політики,
Реанімаційний пакет реформ

ДЖЕРЕЛА

- 1 “Що громадяни ЄС думають про Україну?”, Інститут світової політики, 2015: <<http://iwp.org.ua/eng/public/1570.html>>.
- 2 Гетьманчук А., Солодкий С., «Заклик до ЄС — час вступати в гру: очікування України від Європейського Союзу», 2014. – Інститут світової політики, Київ: // <http://iwp.org.ua/img/EU_exp_01.pdf> (accessed October 20, 2015)
- 3 Пьорцген, Д., Погляд на Україну з Німеччини: стережіться ілюзій щодо Європи, «Європейська правда». 15 червня 2015: <<http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/15/7034812/>>.
- 4 Support Group for Ukraine. Press Release, European Commission, April 9, 2014: // <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-413_en.htm>
- 5 Зарембо, К., «Перший рік EUAM в Україні: амбіції проти реальності», 22 жовтня 2015. – Інститут світової політики, Київ: // <<http://iwp.org.ua/ukr/public/1780.html>> (accessed October 20, 2015)
- 6 Support to Justice Sector Reforms in Ukraine: <<http://www.justicereformukraine.eu/about-us/project-description/>> (accessed October 19, 2015)
- 7 Delegation of the European Union to Ukraine: <http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/tech_financial_cooperation/index_uk.htm> (accessed October 19, 2015)
- 8 Проекти та програми ЄС. Представництво ЄС в Україні: <http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/projects/overview/index_uk.htm> (accessed October 15, 2015)
- 9 Узагальнені результати опитування Інститут світової політики 65 експертів та лідерів думок, липень — жовтень 2015. Опитані експерти: Бочі Ангела, Трюхан Вадим, Вдовиченко Вікторія, Вовк Василь, Галушка Олена, Ганущак Юрій, Гелетій Марія, Гетман Олег, Голуб Марія, Гончар Михайло, Гончарук Андрій, Джердж Сергій, Дзундза Ростислав, Добрянська Надія, Жигун Лариса, Журба Ярина, Карелін Сергій, Кириченко Юлія, Кобець Роман, Кобзін Денис, Ковриженко Денис, Коліушко Ігор, Конашевич Олексій, Конончук Світлана, Кравчук Ірина, Краплич Руслан, Красовська Ольга, Круглашов Анатолій, Круглашов Андрій, Крупник Андрій, Купрій Володимир, Левченко Катерина, Луценко Анатолій, Масевич Станіслав, Матвійчук Олександра, Мороз Вітвілій, Миський Вадим, Несходовський Ілля, Ніцович Роман, Октисюк Анатолій, Пеклун Тетяна, Пристайко Олена, Руда Марта, Рябих Валерій, Савіна Марія, Семілетко Тетяна, Сидоренко Сергій, Слободян Наталія, Соболев Андрій, Солонтей Олександр, Сіденко Володимир, Сінченко Дмитро, Тертичка Валерій, Тимків Ярополк, Ткачук Анатолій, Федуняк Сергій, Хилобок Іван, Царькова Станіслава, Чебаненко Олена, Черноусов Андрій, Чубик Андрій, Чухай Ганна, Шевченко Андрій, Юзич Юрій, Юрчишин Ярослав.
- 10 Сидоренко, С. Віктор Шокін розпочав велику війну. Проти МЗС та безвізового режиму. // «Європейська правда», 27 жовтня 2015 р.: <<http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/10/27/7039965/>> (accessed October 27, 2015)
- 11 «Україна щорічно втрачає 50 млрд грн через корупцію у держзакупівлях». // «ZN,UA», 29 липня 2015 р.: <http://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-schorichno-vtrachaye-50-mlrd-grn-cherez-korupciyu-u-derzhzakupivlyah-180254_.html> (accessed September 20, 2015)
- 12 Опитування показало, як змінилося ставлення українців до нової поліції, 21 жовтня 2015 р. // (Опитування здійснене у вересні TNS On-line Track): <<http://tsn.ua/ukrayina/opituvannya-pokazalo-yak-zminilosya-stavlennya-ukrayinciv-do-novoyi-policiyi-517345.html>> (accessed October 29, 2015)
- 13 Результати соціологічного дослідження «Оцінки громадянами України діяльності влади та суспільні очікування стосовно її дій». // Центр Разумкова, 22 травня 2014 р.: <http://www.uceps.org/ukr/news.php?news_id=480> (accessed October 29, 2015)

- 14 Офіційна сторінка Національної ради реформ: <<http://reforms.in.ua>> (accessed October 20, 2015)
- 15 Ukraine reform monitor: <<http://carnegieendowment.org/specialprojects/Ukraine/>> (accessed October 18, 2015)
- 16 Історія підготовки проекту Закону «Про державну службу»: <<http://reforms.in.ua/ua/news/istoriya-pidgotovky-proektu-zakonu-pro-derzhavnu-sluzhbu>> (accessed November 17, 2015)
- 17 Посол Канади: проблема євроатлантичної інтеграції — «дубові люди» у владі: <<http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/06/17/7034915/>> (accessed November 17, 2015)
- 18 Ukraine: Reformen im Land zügig umsetzen: <<https://www.cducus.de/themen/aussen-europa-und-verteidigung/ukraine-reformen-im-land-zuegig-umsetzen>> (accessed November 12, 2015)
- 19 «Опитування: за вступ до ЄС понад половина українців», Бі-Бі-Сі Україна, 24 вересня 2015 року: <http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150924_dif_russia_nato_donbas_rating_sx> (accessed October 19, 2015)
- 20 Ставлення до прогресу реформ в Україні: <http://www.dif.org.ua/modules/pages/files/1441792027_3687.pdf> (accessed October 20, 2015)
- 21 Що думають українці про себе, Україну та шлях до Європи, 20 серпня 2015 року: <<http://iwr.org.ua/ukr/public/1696.html>> (accessed October 19, 2015)
- 22 Опитування населення України щодо виявлення думки про громадянське суспільство. Географія: вся Україна (за винятком тимчасових окупованих територій). Метод опитування: особисте інтерв'ю вдома у респондента. Розмір вибірки: 2000 респондентів у віці 18 років та старше. Вибірка репрезентативна за статтю, віком, регіоном проживання та розміром населеного пункту. Період проведення опитування: з 22 жовтня по 10 листопада 2015 року.
- 23 Public Opinion Survey Residents of Ukraine, International Republican Institute: <http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2014-10-14_survey_of_ukrainian_public_opinion_september_7-21_2015.pdf> (accessed November 16, 2015)
- 24 Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України в 2014 році, Творчий центр ТЦК, USAID: <http://ccc-tck.org.ua/storage/books/2014_ukraine_ukr.pdf> (accessed November 16, 2015)