

Звіт Chatham House

Тімоті Еш, Джанет Ганн, Джон Лаф, Оріся Луцевич, Джеймс Ніксі,
Джеймс Шер та Катарина Волчук

Боротьба за Україну



**CHATHAM
HOUSE**
The Royal Institute of
International Affairs

Звіт Chatham House

Тімоті Еш, Джанет Ганн, Джон Лаф, Оріся Луцевич, Джеймс Ніксі,
Джеймс Шер та Катарина Волчук
Програма Росії і Євразії | Жовтень 2017

Боротьба за Україну

Королівський інститут міжнародних відносин
Chatham House

площа Сент-Джеймс, 10
Лондон SW1Y 4LE

Т: +44 (0) 20 7957 5700
Ф: +44 (0) 20 7957 5710

www.chathamhouse.org

Номер реєстрації організації 208223

Копірайт © Королівський інститут міжнародних відносин, 2017

Думки, висловлені у цьому звіті, належать виключно авторам і не обов'язково відображають точку зору Королівського інституту міжнародних відносин Chatham House.

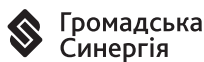
Всі права захищені. Публікація захищена копірайтом, а також будь-яка його частина не може бути використана без письмового дозволу власника. З усіх питань контакуйте напряму до видавців.

ISBN 978 1 78413 278 1

Запис обкладинки цієї публікації доступний в каталозі Британської Бібліотеки.

Даний переклад звіту "Боротьба за Україну" публікується за домовленістю з Королівським інститутом міжнародних відносин Chatham House. Переклад звіту українською мовою є виключною відповідальністю Міжнародного фонду «Відродження» та не є офіційним перекладом Chatham House.

Переклад звіту на українську мову здійснений за підтримки проекту «Громадська синергія», що фінансується Європейським Союзом та Міжнародним фондом «Відродження», з метою сприяння публічному обговоренню реформ у регіонах України. Зміст оригіналу цієї публікації англійською мовою є виключною відповідальністю Chatham House і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».



Зображення на обкладинці: Банер зазначає першу річницю незаконної анексії Криму Росією під час пленарного засідання сесії Верховної Ради України, Київ, 6 березня 2015.
Напис на банері 'Крим - це Україна'.

Копірайт © Anadolu Agency

Зміст

Резюме дослідження	IV
1 Вступ	1
2 Геополітика і безпека	11
3 Європейська інтеграція	27
4 Економічні реформи	44
5 Урядування, демократизація та ЗМІ	55
6 Громадянське суспільство	68
7 Антикорупційні реформи	86
8 Рекомендації	102
Список скорочень	106
Про авторів	108
Подяки	110
Про Український форум	111

Резюме дослідження

Упродовж чотирьох років, відколи спалахнув Євромайдан, Україна бореться за своє існування як незалежна і життєздатна держава. Українці вийшли на вулиці наприкінці 2013 року, щоб висловити протест проти затягування урядом – під тиском Росії – процесу зближення з Європейським Союзом. Завдяки спротиву громадян вдалося усунути від влади президента Віктора Януковича і домогтися повернення до євроорієнтованої зовнішньої політики під керівництвом нового уряду, на що Росія відреагувала вороже, анексувавши на початку 2014 року Крим і розгорнувши територіальний конфлікт на Сході України. Вона і досі не полишає спроб розділити та ослабити свого сусіда.

Майбутнє України та її доля в цілому залежить від подальшої трансформації відносин між громадянами, економікою та державою

У цьому звіті йдеться не лише про боротьбу України за єдність та її спротив втручанням і тиску Росії – у військовій, дипломатичній, економічній та інформаційній сферах. Багато уваги присвячено внутрішньому протистоянню, що визначає політичне, інституційне та суспільне майбутнє України. У ширшому розумінні Євромайдан став відповіддю як на бездарне внутрішнє державне управління та корумпованість, так і на перешкоди, що виникли на шляху євроінтеграції. У цьому контексті «боротьба» в назві цього звіту стосується внутрішніх реформ – важливих викликів, що стали каменем спотикання між силами, котрі прагнуть модернізації на основі європейських норм, та представниками закріпленого консерватизму, які представлені як у владній та і бізнес-елітах. Нині перед Україною стоять два основні завдання: дати відсіч Росії та закінчити реформування багатьох галузей (включно з євроінтеграційним напрямком).

У цьому звіті перелічено всі значні досягнення України з часів Євромайдану. Незважаючи на тяжкі людські втрати, а також захоплення території, Україна вистояла перед російською військовою агресією. Вона підписала доленосну Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, відкриваючи для себе нові економічні можливості й наголошуючи таким чином, що в майбутньому бачить себе принципово європейською державою, а не сателітом Росії чи підлеглою їй територією. Крім того, упродовж останніх чотирьох років було проведене значно глибше реформування, ніж за останні 22 роки незалежності. Знадобилося чимало зусиль, щоб подолати глибоко вкорінену корупцію та зокрема хабарництво, зробити діяльність державного сектора прозорішою та зменшити ризики для фінансової стабільності й економічних зловживань в енергетичному секторі. Внесок громадянського суспільства в цю справу був вирішальний. Майбутнє України та її доля в цілому залежить від подальшої трансформації відносин між громадянами, економікою та державою. На кін поставлено і національну безпеку, і політичну легітимність.

Утім, поряд із визнанням усіх здобутків України, в цьому звіті детально розглянуто сфери, де влада не виправдовує сподівань народу або ж не виконує зобов'язань, що випливають з Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Реформам досі опираються навіть на найвищих щаблях влади. Крім того, наявні ознаки того, що противники прогресу докладають щодалі більше зусиль до блокування або ж послаблення курсу, який Україна повинна впровадити задля розвитку економічної сфери, встановлення справді незалежного судочинства та значного зниження рівня корупції.

На карту поставлено також довіру та єдність західних країн в українському питанні. Міжнародна спільнота суттєво доклалася до майбутнього України, інвестуючи в неї мільярди доларів і водночас відкидаючи зазіхання Росії на пер-

шість у визначенні місця України в геополітичній розстановці сил та внутрішньополітичній ситуації. Тут подано рекомендації, дотримання яких сприятиме збереженню (або ж зміцненню) репутації західних партнерів: чітке виконання правил, встановлених після Холодної війни, і суворе дотримання умов надання міжнародної фінансової допомоги.

Основні виклики України

1. Безпека і оборона

Упродовж трьох із половиною років, відколи почалася багатовимірна війна проти Росії та її поплічників-сепаратистів, Україна виявила таку внутрішню силу, яку мало хто міг спрогнозувати в 2014 році. Національну ідею досі не вдалося зламати ані російській зброї, ані корупційній системі влади, діями якої обурені й західні союзники, і самі українці. Захід надав необхідну допомогу в чотирьох сферах: дипломатія, санкції проти Росії, економічне сприяння і підтримка реформ та співпраця в галузі оборони. Попри те, що всі ці зусилля принесли свої плоди, в політиці та обороні можна було б досягти значно більшого без невинуватених витрат і політичного ризику. Побожування, що Захід впаде у стан «втоми від України» або ж спокуситься на «велику домовленість» з Росією, не виправдалися. Непохитна послідовність США у політиці з боку адміністрації президента Дональда Трампа вражає.

Утім, більшість позитивних змін в Україні не назвеш незворотними, а політичний клімат – здоровим. Досягнення основних цілей у сфері безпеки залежить від згуртованості народу, мудрого розподілу ресурсів і готовності довго й багато працювати заради цього – як владі, так і суспільству. Ні опір України, ні непохитність західних країн не змусили Москву відмовитися від думки про те, що Україна є «продовженням» Росії та водночас знаряддям у руках Заходу, що прагне її ослабити і скинути чинну владу. Не слід недооцінювати наполегливості та здатності Росії пристосовуватися. Ситуація на Донбасі, частково окупованому проросійськими сепаратистами, котрі незаконно проголосили кілька автономних квазіреспублік, зайшла в глухий кут, однак у жодному разі не слід втрачати пильності, адже Росія використовує інші засоби для «підриву та перезавантаження» України як держави. Віра в те, що за допомогою самої лише дипломатії вдасться змусити Росію відмовитися від зазіхань на Україну та послабити її намір нівелювати західний вплив – ілюзія. Плани Росії зміняться лише тоді, коли владна еліта збагне, що діяти, як раніше, уже неможливо.

2. Реформи

Євроінтеграція

Євромайдан та підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом віщують радикальні зміни у відносинах України та Європи. Угода про асоціацію, підписана 2014 року та ратифікована 2017-го, має і політичну, й економічну складову. Саме економічні аспекти співпраці прописані в угоді про Поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ), що відкриває Україні доступ до єдиного ринку ЄС, вимагаючи натомість впровадження значних реформ.

*Підписання
Угоди про асоціацію з Європейським Союзом віщує радикальні зміни у відносинах України та Європи*

Євросоюз істотно збільшив обсяг допомоги Україні. Брюссель долучається практично до кожного аспекту реформування. Група підтримки України Європейської комісії (ГПУЄК) відіграє стратегічну роль з координації, а також визначення внутрішніх потреб і способів їх задоволення, зокрема, шляхом експертної оцінки і безпосередньої допомоги. Утім, на робочому рівні підтримка з боку ЄС досі надходить через численні проекти технічної допомоги, неефективність яких доведена як в Україні, так і в інших країнах, що розвиваються. В Україні ЄС має безпрецедентні повноваження для форсування реформ. Проте Євросоюз доволі боязко натискає на важелі впливу, що може призвести до втрати довіри реформаторів.

Окрім того, чимало представників української політичної еліти досі трактують реформи доволі формально, обмежуючись створенням видимості фундаментальних змін та імплементації Угоди про асоціацію. В Україні немає ані єдиного центру, що займався би прийняттям рішень щодо євроінтеграції, ані дієвої координації. Євросоюз був надзвичайно поблажливий до української влади, знову і знову надаючи їй кредит довіри. ЄС не хотів би запустити ланцюгову реакцію, що надалі – могла б призвести до зміни уряду, оскільки в такому разі владу можуть обійняти популістські та/або проросійські сили, котрі саме набирають обертів. Усі справді значні реформи відбулися завдяки численними ситуативним «коаліціям», до яких долучалися політики, чиновники, представники громадянського суспільства, посадовці та експерти з ЄС, – але все ці зміни відбулися за умов значного спротиву противників реформ. Звісно, прогресивні коаліції – це краще, ніж нічого, але сама по собі така діяльність не може бути підґрунтям для інституціональних перетворень.

Економічні реформи

З-поміж усіх галузей, що потребують реформ, економічна політика України є однією з найважливіших. Інвестори та спостерігачі неодноразово наголошували на тому, що Україна взагалі не підлягає реформуванню і тому повинна залишатися в «сірій зоні» між Сходом і Заходом, як це було всі двадцять з гаком років її незалежності. Такий погляд нехтує інтересами всього народу України, окрім кількох бізнес-магнатів із привілейованим доступом до політичної системи та представників влади, що неабияк наживалися, використовуючи систему на власну користь. Ядром Революції гідності стало прагнення зламати стару корупційну систему і вийти на такий економічний і соціальний рівень, що відповідав би західним та європейським нормам.

Зміни в політиці, яких вдалося досягти після 2014 року, хоч і не завжди відповідали високому рівню революційних вимог, утім вселяли надію. Україна довела, що може змінитися. Було досягнуто базової макроекономічної стабілізації, у 2016 році економіка почала реально зростати, рівень інфляції знизився, гривня зміцнилася, валютні резерви збільшилися втричі порівняно з 2015 роком. Поточні рахунки і дефіцит бюджету вдалося привести до прийняттого стану. Було зменшено і раціоналізовано бюджетні витрати, а також розроблено план проведення податкової реформи і реструктуризації боргів.

Енергетичний сектор також був пріоритетом реформ. Уряд підняв ціни на енегроресурси, щоб зменшити попит. Субсидії на пальне тепер мають цільове призначення, завдяки чому державній компанії Нафтогазу України у 2017 року

Суттю Революції гідності стало прагнення зламати стару корупційну систему і вийти на такий економічний і соціальний рівень, що відповідав би західним та європейським нормам

вдалося зменшити дефіцит у державному бюджеті до нуля. Банківський сектор також зазнав масштабних змін: майже половину банків було закрито, інші суттєво «підчистили» з метою уникнення потенційних державних фінансових зобов'язань. У Національному банку України (НБУ), головному банку країни, також було проведено важливу внутрішню реформу, завдяки якій НБУ відтепер зможе впроваджувати адекватну кредитно-грошову і валютну політику, а також здійснювати нагляд у банківському секторі. На черзі після очевидного покращення макроекономічної та фінансової ситуації в Україні стоїть покращення середовища для ведення бізнесу, розкриття потенціалу ринку землі та підтримка інвестицій, що сприятиме так необхідному економічному зростанню.

Демократизація та управління

Реформування української надто централізованої та зарегульованої системи державного управління, що насилу функціонує, розпочалося. Було ухвалено чимало законів, однак на практиці їх норми виконуються ще не повністю. Завдяки децентралізації місцева влада отримала розширені повноваження і можливість самостійно стягувати податки, однак реформування конституційного розподілу влади, інституцій (особливо державної служби), а також ЗМІ заледве почалося. Політичні та економічні групи, що досі мали привілейований доступ до влади, чинять жорсткий опір на шляху встановлення верховенства права та проведення судової реформи, а також закладення підвалин ефективного державного управління.

Влада розподілена між президентом і урядом, які, у свою чергою, залежать від мінливої підтримки політичних партій. Тон часто задають популісти, тоді як вплив бізнес-груп залишається незмінним. Це призводить до нездорової конкуренції між гілками влади та проникнення корупції до демократичного процесу. З 2004 року Україна показує доволі непоганий результат, проводячи достатньо вільні й чесні вибори. Після виборів у жовні 2014 року вплив донецької еліти значно послабився, адже до складу парламенту увійшли нові депутати, котрі всіляко просувають реформи. Опір, що їм чинять, свідчить не лише про значущість змін, які вже відбулися, а й про серйозність нових викликів. Усіляко відтягується реформа виборчого законодавства, яка повинна забезпечити рівні умови для всіх учасників політичного процесу.

Громадянське суспільство

Завдяки Євромайдану суспільство, що відчуло свою силу, розпочало консолідацію на основі цінностей верховенства права, підзвітності влади та боротьби з корупцією. Водночас під тиском російської агресії українці згуртувалися навколо ідеї української державності.

Українське громадянське суспільство має всі підстави пишатися своїми нинішніми здобутками. Після Євромайдану суспільство вже не було таке паралізоване, як після Помаранчевої революції 2004–2005 років. Злагоджені зусилля на національному рівні, наявність в уряді реформаторів, наплив значної фінансової допомоги з боку Заходу з жорсткими умовами фінансування, а також епізодичний вакуум влади, що утворився після Євромайдану, дозволили активним громадянам долучитися до перетворень в Україні. Важливою складовою демократизації стала інтеграція нових напрацювань неурядових мереж у державні інститути. Одним з найбільших досягнень є запуск та інституалізація ProZorro – системи публічних

Бракує каналів комунікації між громадянами та громадськими організаціями, які б дозволяли консолідувати бачення громадян та в подальшому транслювати це бачення неверх до органів влади

електронних закупівель. Завдяки успіху цієї платформи було встановлено новий стандарт прозорості та підзвітності держави перед громадськістю.

Утім, динамізм громадянського суспільства в цілому тримається на невеликій групі активістів та професійних неурядових організацій. У той час як «стара система», підвладна групам інтересів посилює оборону, відірваність небайдужих громадян від адвокаційної діяльності громадських організацій послаблює тиск на реформи знизу. Щодалі помітніша мобілізація популістських та радикальних груп свідчить про вразливість громадянського суспільства, а це, своєю чергою, породжує розчарування. Бракує каналів комунікації між громадянами та громадськими організаціями, які б дозволяли консолідувати бачення громадян та в подальшому транслювати це бачення неверх до органів влади. Складається враження, що громадські організації відокремлені від місцевих громад, тому діють радше від імені громадян, аніж разом із ними.

Антикорупційні реформи

Упродовж останніх чотирьох років Україна досягла неабиякого прогресу на шляху зменшення надзвичайно високого рівня корупції. Утім, закладення підвалин – це лише початок тривалої роботи, що має на меті розв'язання двох важливих проблем: по-перше, йдеться про фаталістичне сприйняття повальної корупції, а по-друге – неможливість встановлення верховенства права через зосередження влади і майна в руках невеликої групи осіб. Ці проблеми для України не нові, однак за понад 25 років врядування в інтересах кількох сотень бізнес-магнатів набули такого масштабу, що стали для реформаторів дуже серйозним викликом.

Найвизначнішим досягненням у цій сфері після 2014 року стала майже повна відмова від постачання газу з Росії (раніше найбільш корумпована галузь економіки), що автоматично звузило коло можливостей для корупційних оборудок. Крім того, завдяки впровадженню описаної вище системи публічних електронних закупівель, діяльність державного сектора стала прозорішою. Ще однією перемогою борців із корупцією став запуск нової системи електронної подачі декларацій, за допомогою якої високопосадовці зобов'язані декларувати свої статки.

Утім, нові інститути, створені для розслідування та покарання випадків корупції серед високопосадовців (Національне антикорупційне бюро НАБУ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура), ще мають довести результативність своєї роботи, що здебільшого гальмується через відсутність надійної судової системи. Судова реформа залишається ахіллесовою п'ятою всієї антикорупційної діяльності. Очевидно, що нинішня українська влада може побоюватися незалежного судочинства і суворого дотримання законів. Тож не дивно, що між справжніми реформаторами і тими, хто зацікавлений у збереженні «старої системи», точиться жорстока боротьба.

Рекомендації

Зміцнення безпеки

- Мета Заходу – допомогти Україні захистити свою незалежність і територіальну цілісність – незалежно від бажань та намірів Росії. У цій спільній роботі основна відповідальність і найбільший тягар лягають саме на плечі

України. Для її виконання потрібна політична воля і помітний прогрес у дотриманні стандартів належного врядування в ключових установах, що займаються сферою безпеки і політикою.

- Україна мусить усвідомити, що внутрішнє перетворення є необхідною умовою як національної безпеки, так і євроатлантичної інтеграції. Створення ефективної, надійної та прозорої державної системи – це основний національний інтерес. Якщо правоохоронні органи, служби безпеки і оборони не виконуватимуть своїх обов'язків, країна залишатиметься небезпечно вразливою для інформаційної війни, вторгнення, підривної діяльності та дестабілізації.
- НАТО та ЄС повинні започаткувати консультативні програми з питань роботи правоохоронних органів і сектора безпеки, що були б органічним продовженням уже розпочатої діяльності в сфері оборони.
- Діалог і оборона не є взаємовиключними поняттями. Задля закінчення конфлікту між Україною та Росією і зміцнення безпеки в Європі Захід повинен працювати як у рамках, так і поза рамками Нормандського формату і Мінських угод. Мінськими домовленостями 2014–2015 років, що мали стати основою політичного рішення, – не слід нехтувати, однак глухий кут, в який зайшла ситуація, не повинен вихолощувати їх основні положення: всеохоплююче припинення вогню, виведення іноземних військ і зброї з окупованої території Донбасу та необмежений доступ моніторингових груп Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Точне дотримання викладених вище умов безпеки повинно передувати імплементації політичної складової Мінських угод.
- Санкції Заходу проти Росії слід періодично переглядати, в разі потреби посилюючи або ж залишаючи як є – і це має тривати стільки ж, скільки триватиме незаконна анексія Кримського півострова і дестабілізація на Сході України. Необхідно добитися повного відновлення міжнародно визнаних кордонів України.

Пришвидження євроінтеграції

- Заходу слід мати реалістичні очікування щодо того, скільки часу знадобиться для ґрунтовних перетворень в Україні. Євросоюз повинен ставити жорсткі довгострокові умови щодо надання фінансування, що сприятиме проведенню справжніх, а не часткових або косметичних реформ. Україна мусить визнати, що євроінтеграція неможлива без політичних та економічних перетворень.
- Група підтримки України Європейської комісії (ГПУЄК) виявилася особливо вдалим рішенням у політиці щодо України. ГПУЄК визначає і координує надходження до України необхідної допомоги. Під час планування допомоги Україні ЄС слід використовувати саме цей спеціально створений і гнучкий механізм.

Євросоюз повинен відмовитися від класичних детально прописаних – і дуже неефективних – програм технічної допомоги на користь адаптованих, гнучких довгострокових проектів, які триватимуть щонайменше п'ять років. Також ЄС має розглянути можливість використання деяких інструментів, завдяки яким вдалося досягти успіху в Румунії (і вчитися на помилках Болгарії) для підтримки верховенства права і судової реформи.

- Підтримка українського бізнесу, особливо малого і середнього, потрібна для того, щоб він витримав конкурентний тиск після закінчення перехідного періоду Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ). Брак такої підтримки є найслабшою частиною стратегії ЄС щодо України (особливо на регіональному рівні) та сильно відрізняється від того обсягу підтримки, яка надається країнам-кандидатам на вступ до ЄС.

Прискорення економічних та політичних реформ

- Необхідно провести земельну реформу, завдяки якій було би створено ринок земель сільськогосподарського призначення. У такий спосіб величезний, але непродуктивний сільськогосподарський сектор України став би генератором довготривалого економічного зростання. Уже є певні ознаки того, що український уряд готовий до часткового зняття мораторію на продаж землі до кінця 2017 року.
- Необхідно реформувати більше ніж 3000 державних підприємств України. Зусилля слід скерувати в трьох напрямках: вдосконалення корпоративного управління стратегічними об'єктами, що залишатимуться у державній власності; продаж решти підприємств та активів, для яких існує готовий ринок; закриття усіх інших. Реформа також повинна включати продаж більш ніж 10 мільйонів гектарів земель сільськогосподарського призначення, які зараз перебувають у державній власності, що потенційно може значно збільшити обсяг державного бюджету.
- Громадянське суспільство і міжнародна спільнота повинні приділяти реформі виборчої системи та реформі державного управління стільки ж уваги, скільки й антикорупційним заходам. У такому разі можна буде значно швидше позбутися старої системи і відкрити дорогу справжнім молодим реформаторам, котрі творитимуть законодавство і визначатимуть політику. Ширше використання партнерських програм обміну досвідом між держустановами України та урядами країн-членів ЄС сприятиме оптимізації адміністративних процесів та виробленню і впровадженню більш якісної політики.
- Вирішальне значення має побудова суспільної довіри. Відповідальність за це лежить насамперед на українській політичній еліті, котра має переконати населення країни і західних друзів та партнерів України в тому, що для реформування корумпованої системи є політична воля. Громадянське суспільство могло б допомогти, діючи «згори донизу» і об'єднати зусилля з реформаторами в законодавчій та виконавчій владі. Громадянське суспільство також має працювати «знизу вгору», щоб громадяни також могли долучатися до управління країною і здійснювати громадський контроль. Активні громадяни могли б стати основою для численнішого політичного класу реформаторів у майбутньому. Якщо українські політики, судді та державні службовці не визнають необхідності кардинально змінити систему – шляхом створення ефективних інституцій, дієвих механізмів протидії корупції, а також запровадження реальної політичної та юридичної відповідальності, – то старих звичок не викоринити, а західні партнери значно послаблять підтримку. У підсумку Росія знову зможе підірвати територіальну цілісність України, її політику та майбутню стабільність.

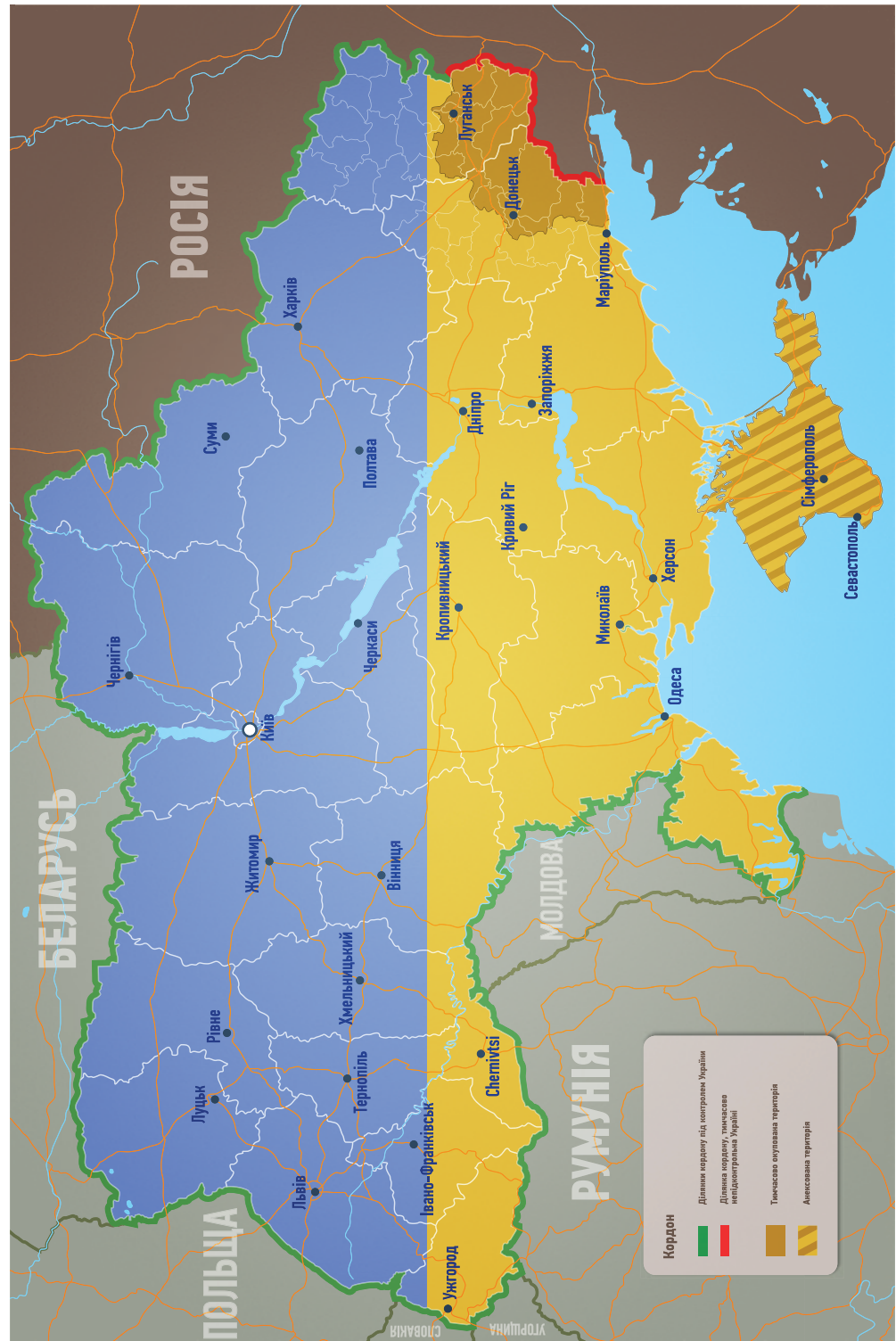
Незавершені реформи можуть підірвати довіру до «нових сил» і призвести до розчарування серед мільйонів українців

- Західні донори мають додати вимоги щодо ширшої участі громадян у своїх грантових програмах. Вони повинні фінансувати проекти, які сприяють розбудові громадських мереж. Крім того, донорам необхідно просувати справді результативні проекти, а не підтримувати змагальний революційний активізм. Розширення кількості об'єднань власників житла, фермерських і кредитних спілок, асоціацій учителів та підприємців сприяло б децентралізації влади і робило б місцеву владу більш підзвітною.
- Через міжнародні програми розвитку західні партнери повинні допомогти українським неурядовим організаціям і новоствореним політичним партіям, а також університетам та школам управління у вихованні нового політичного та управлінського класу.
- Західні країни повинні й далі тиснути на українську владу з метою проведення судової реформи і розслідування випадків зловживання владою високопосадовців. Це має тривати доти, доки не буде забезпечене повне несприйняття корупції на всіх рівнях. Створення абсолютно вільного від політичного втручання суду першої інстанції або палати надзвичайно важливе для подальшої перемоги в битві з корупцією та розвитку нової правової культури. Апеляційна система повинна бути так само незалежна. На будь-які відхилення від цього курсу повинна бути чітка реакція. Незалежне правосуддя – основний тест українських реформ.
- Щоб підтримати динаміку антикорупційних заходів, уряд повинен пришвидшити процес приватизації державних підприємств шляхом проведення прозорих тендерів. Подальша дерегуляція також залишається пріоритетною, адже необхідно убезпечитися від можливих спроб політиків у майбутньому “викачувати” кошти з бізнесу.
- Українські реформатори, які займаються антикорупційними питаннями, повинні інформувати суспільство про свої досягнення, ламаючи в такий спосіб уявлення про те, що з 2014 року «нічого не змінилось». Чималоного успіху було досягнуто в зменшенні можливостей для корупційних обходів, проте широкий громадськості в Україні про це здебільшого нічого не відомо.

Прогрес в Україні помітний на багатьох фронтах, однак насправді ситуація доволі загрозлива. Незавершені реформи можуть підірвати довіру до «нових сил» і призвести до розчарування серед мільйонів українців. Це стане «зеленим світлом» для реваншистів і популістів, які прагнуть зірвати процеси перетворення в Україні. Завдяки виконанню викладених вище рекомендацій можна зробити систему управління більш відкритою і гнучкою, а саму Україну – значно витривалішою.

Західна політика бездіяльності або ж, що гірше, співіснування з Росією за рахунок України може дестабілізувати країну, оскільки ситуація залишається настільки небезпечною. Дані, наведені в цьому звіті, чітко вказують на реальну загрозу для України, що нависла з двох боків. Однак це також привід для збільшення Заходом підтримки, незважаючи на – або ж навіть завдяки – численним іншим проблемам Європи. У політиків менше можливостей вкладати час і зусилля в Україну, але Захід не може дозволити собі ще однієї поразки. Немає жодних ознак, що свідчили б про зміну курсу Володимира Путіна щодо України, тому і Захід також повинен бути непохитний. Україна перебуває на межі – і кожна зі сторони має шанси на перемогу.

Карта 1: Україна



1. Вступ

Джеймс Ніксі

Єдність і безперечна незалежність України мають ключове значення для безпеки і стабільності в Європі. Головною темою цього звіту є боротьба України за самовизначення і проведення реформ, що почалися після Євромайдану. У звіті проаналізовано буремні політичні події останніх чотирьох років і розглянуто перспективи України в реалізації прагнень громадян досягнути кращого державного управління, безпеки й тісніших стосунків із Європою.

Масові протести проти влади Віктора Януковича наприкінці 2013 й на початку 2014 років започаткували процес глибоких змін у політичному, економічному, безпековому та інституційному ландшафті країни. Корумпований режим із небезпечними зв'язками з Росією було повалено. До влади прийшли політики, які підтримували Майдан, зокрема Петро Порошенко, який здобув переконливу перемогу на президентських виборах і підтримку з боку ЄС, хоча його адміністрація бореться з корупцією не так охоче, як мала б. Важливою подією стало підписання Угоди про асоціацію з ЄС, яка відкрила перед країною великі економічні можливості, але водночас поставила високі вимоги. Частково задля їх виконання Україна почала найамбітніші з часу проголошення незалежності в 1991 році реформи, які наразі демонструють сумнівні (хоча часом вражаючі) результати. І, звичайно, Росія та її поплічники почали в Україні війну – військову агресію, що включала незаконну анексію Криму та окупацію територій на сході країни «сепаратистами», підтримуваними російською військовою силою.

Важливим підсумком цих подій є те, що боротьба за Україну відбувається на кількох рівнях. Насамперед Україна бореться за виживання як суверенна держава. Москва продовжує спроби підірвати політичний устрій свого сусіда, перешкодити розвитку стосунків Києва з Заходом, обмежити торговельні можливості України і спотворено впливати на громадську думку. Також не можна відкидати і військову загрозу. Захопити й утримати цілу країну Росії, швидше за все, буде важко, але якщо Україна і Захід не стримуватимуть її ворожих посягань, вона здатна спричинити подальшу фрагментацію України або щонайменше перетворити її на політично залежного сателіта.

Таке ж велике значення має і внутрішня боротьба за те, якими будуть країна, українське суспільство і влада у майбутньому: відкритою, сучасною, прозорою і фактично «європейською» державою з інституціями і системами, необхідними для досягнення сталого економічного розвитку і добробуту населення, або закритим у собі, відсталим і взаємозалежним об'єднанням інсайдерів, правлячої еліти та недобросовісних бізнесменів. Популярне серед населення прагнення до змін і втома від всеосяжної корупції відкривають перед реформаторами великі можливості. Але глибоко вкорінені консервативні сили продовжують чинити опір реформам і досягають результатів.

У контексті цих складних обставин та переломних моментів і оцінено в даному звіті становище й перспективи подальшого розвитку України. Основною думкою цього звіту є те, що проголошені амбіції України щодо внутрішніх змін та європейської інтеграції є досить нестійкими і піддаються постійним загрозам як ззовні, так і зсередини, і що країна є надто важливою, щоб дозволити їй зазнати поразки. У наступних шести розділах детально розглянуто ці загрози та можливості їх подолання, зокрема і зважаючи на труднощі, що виникають

Популярне серед населення прагнення до змін і втома від всеосяжної корупції дають реформаторам великі можливості. Але глибоко вкорінені консервативні сили продовжують чинити опір реформам і досягають результатів

у зв'язку з радянським минулим України та ворожою позицією Росії щодо прагнень України зблизитися з Європою. Автори звіту також пропонують дієві кроки, які можна реалізувати, попри обмеження, спричинені розбіжностями поглядів щодо зовнішньої політики на Заході, де виникають власні труднощі і де лібералізм або втрачає, або повністю втратив свої позиції.

Чому Україна має велике значення

Посилення ізоляціоністів і популістських політичних сил на Заході може ускладнити роботу України з пошуку міжнародної підтримки. Це може стати перешкодою готовності урядів і донорів продовжувати надавати матеріальну та/або політичну допомогу, особливо якщо результати проведення реформ в Україні продовжуватимуть викликати розчарування, що цілком можливо. Але існують серйозні причини, чому не варто залишати Україну сам на сам із корумпованими елітами, відмовлятися від проекту її європейської інтеграції та вважати неминучим потрапляння України до геополітичної орбіти Росії.

Перша і найочевидніша причина – прагнення України самостійно визначати своє майбутнє. Перспективи підписання Угоди про асоціацію з ЄС підтримувала, хоча і не одногосно, значна частина населення¹, і саме призупинення цього процесу Президентом Віктором Януковичем наприкінці 2013 року спричинило виникнення Євромайдану – протестів, які в 2014 році переросли у революцію. Останнє опитування громадської думки, проведене в 2016 році, показало, що 86% респондентів, які представляють номінальне населення у 43 мільйони громадян (не враховуючи² мільйони жителів Криму), вважають дуже важливим, щоб Україна стала повноцінною демократією. Тому віддати Україну під контроль Росії було б небезпечно як з моральної, так і з практичної точки зору. Це позбавить Україну права обирати власну систему управління та міжнародних зв'язків. Це також призведе до розвитку в Україні безкарної злочинності й порушення прав людини, що може поширитися на сусідні країни-члени ЄС, а з часом і далі. Найімовірнішим наслідком залишення України напризволяще буде посилення нестабільності всередині країни з ризиком виникнення внутрішніх збройних конфліктів і появи потоків біженців.

Друга причина для необхідного рішучого, але конструктивного залучення Заходу – це важливість України для решти Європи, НАТО та кількох інших країн зі складу колишнього Радянського Союзу. Як найбільша країна Східної Європи (після європейської частини Росії), яка межує з чотирма країнами-членами ЄС і має населення, що значно перевищує населення скандинавських і балтійських країн разом узятих, Україна є «надто великою, щоб дозволити їй впасти» - наслідки в такому випадку будуть надто серйозними. Слабка і покинута Україна

¹ 42% населення підтримали підписання Угоди про асоціацію з ЄС, за результатами дослідження Центру Разумкова, проведеного в серпні 2012 року. Такого рівня підтримки не мало жодне інше питання.

² Національний Демократичний Інститут (2016 р.), «Можливості та виклики на шляху демократичних перетворень в Україні: загальнонаціональне опитування з вісьмома місцевими збільшеними вибірками, листопад-грудень 2016 р.», <https://www.ndi.org/sites/default/files/Ukraine%20Research%20December%202016%20web%20%282%29.pdf>.

Відмова від підтримки та захисту суверенітету України буде принизливим визнанням безпорадності й поразки західних цінностей

Україна, варто віддати належне, з часу революції 2014 року провела більше реформ, ніж за понад 20 років свого пострадянського існування

становитиме загрозу для безпеки НАТО і ЄС, а також для окремих країн, які вклали свої кошти і репутацію в її підтримку і заявляли, що вона заслуговує на такі самі права, як і будь-яка інша країна в Європі.

Поразка України також становитиме загрозу всьому існуючому міжнародному порядку. Відмова від підтримки та захисту суверенітету України буде принизливим визнанням безпорадності й поразки західних цінностей. Це означатиме визнання фактичного існування дворівневого світу, в якому є група привілейованих, цілковито суверенних країн і група країн із меншими правами. І це створить ситуацію, якою Росія чи інші країни відразу скористаються, щоб ще більше порушити існуючий міжнародний порядок. Віддавання України до «сфери впливу» Росії переслідуватиме Європу так само, як це було з іншими геополітичними компромісами, на які Європа пішла за останнє століття.

Досягнення і ризики

Існують щонайменше дві причини, чому Україні потрібна системна підтримка Заходу, - щоб стримувати ворожі напади Росії та щоб допомогти Україні провести необхідні інституційні, економічні та законодавчі реформи. Коли йдеться про те, щоб вимагати від України дотримання взятих на себе зобов'язань у сфері законодавства і державного управління, Захід буває більш або менш рішучим, його підтримка не є ані безумовною, ані необмеженою, й існує ризик того, що в майбутньому вона виділятиметься із ще меншим бажанням. Зважаючи на це, Україні слід бути готовою до того, щоб допомагати собі самій.

Україна, варто віддати належне, з часу революції 2014 року провела більше реформ, ніж за понад 20 років свого пострадянського існування. В умовах сильного економічного, військового і психологічного тиску Україна зберегла свою цілісність після анексії Криму. До інших значних досягнень можна віднести ефективну роботу уряду і Національного банку України, спрямовану на стабілізацію економіки в умовах рецесії та економічної кризи 2014-2015 років; формування нових антикорупційних органів (які, щоправда, наразі демонструють неоднозначні результати) і збільшення використання сучасних технологій для підвищення рівня прозорості державного сектору. Особливо відчутного прогресу вдалося досягнути в енергетичному секторі. Йдеться про отримання Україною газу з альтернативних російським джерел, виділення субсидій громадянам, які їх найбільше потребують, і вирішення проблеми «Нафтогазу», державної компанії в галузі постачання і транзиту газу, яка була однією з найбільших проблем у сфері державних фінансів. Велика частина найбільш вражаючих досягнень стала можливою завдяки тиску на владу з боку українського громадянського суспільства, напрочуд добре розвиненого і наполегливого.

Але Україна продовжує жити в умовах постійних загроз. Вона залишається в стані війни з Росією, яка навіть не визнає себе учасником конфлікту, яка має оновлену і переоснащену армію, що проходить бойовий вишкіл у Сирії, яка підтримує сепаратистів на Донбасі, організовує замовні вбивства у Києві та в інших місцях, проводить масштабні й руйнівні кібератаки і яка має рішучу мету не дозволити Україні досягнути сталої асоціації з Заходом.

Мабуть, найбільша небезпека для України криється всередині країни. Найбільшу загрозу стабільності та успіху становлять правлячі верхівки, їхні неформальні зв'язки, радянський спадок і, головне, приватні групи інтересів, які мають надмірні важелі впливу на владу (їх часто, але неточно називають олігархами)³. Окремі сміливці повстали проти потужного тиску тих, хто прагне звести реформи нанівець і зберегти статус-кво. Ключові реформи в таких галузях, як охорона здоров'я, державне управління і судочинство, або ще не почалися, або перебувають у зародковому стані.

Останні тенденції вказують на те, що існує ризик зупинки реформ в Україні, що антиреформаторські сили діють дуже рішуче і що зусилля, спрямовані на зміну системи управління, саботують певні урядові органи, в тому числі й на найвищому рівні. Хоч і в меншому обсязі, але привілейовані класи в Україні збережуть свою владу, навіть якщо їхні найвидатніші представники втратять свій вплив через антикорупційні кримінальні провадження або внаслідок втрати бізнесу. Підсумовуючи, можна сказати, що хоч у деяких сферах і були створені нові інституційні можливості, вони не були остаточно закріплені. Зокрема, зараз діяльності громадянського суспільства загрожують нові проекти законів, які можуть дозволити центральній владі зупинити проведення нагальних адміністративних і економічних реформ.

Означення проблеми: потреба виправити помилкові уявлення

Щоб робити будь-які прогнози щодо зовнішньої політики чи перспектив проведення реформ в Україні, потрібно правильно розуміти проблему, з якою ми маємо справу. Це особливо важливо, коли хочеш, щоб інші дослухалися до твоїх рекомендацій, – як у випадку цього звіту. Тому для початку буде корисним означити ряд помилкових уявлень (інколи умисних, інколи породжених невіглаством) про країну, її геополітичне становище, перспективи проведення реформ і роль західних партнерів та донорів.

Один із частих, але базованих на непоінформованості критичних закидів на адресу Заходу полягає в тому, що він змусив Україну в 2013 році зробити вибір між Заходом і Росією і що це призвело до різкого погіршення стосунків між Заходом і Росією. Ця теза є помилковою в кількох моментах.

По-перше, Україна прагнула європейського майбутнього протягом усіх 26 років своєї незалежності, а ЄС просто запропонував їй торговельні преференції в обмін на проведення інституційних реформ. Насправді ЄС почав переговори з Україною про Угоду про асоціацію ще за п'ять років до того, як почала розглядатися реальна можливість такого варіанту.

По-друге, саме Росія, а не Захід змушувала Україну обрати один з напрямків інтеграції. Спочатку Москва у стосунках з Віктором Януковичем використовувала підкуп і силу, а після того, як він утік до Росії і в Україні відбулося те, що називається Революцією гідності (і що Росія називає підтриманим Заходом

³ Термін «олігарх» передбачає особу, яка має владу управляти і контролювати. Стосовно України це не працює. Правильніше говорити, що українські фінансові магнати мають надмірний вплив на політичну ситуацію в країні. Цей нюанс, втім, передбачає, що Петра Порошенка, попри його бізнес та медіаінтереси, не можна вважати олігархом, оскільки він є Президентом.

Вважати Україну «не Європою» тільки тому, що колись вона була у складі СРСР, означає залишатися в обіймах минулого

переворотом правих сил), вдалася до анексії українських територій, дестабілізації та війни.

Третя проблема полягає в тому, що стосунки між Заходом і Росією погіршилися ще до того, як почався Євромайдан. Росія вирішила зайняти антиєвропейську позицію ще в 2012 році, порушуючи баланс у стосунках із Заходом і підштовхуючи до цього Україну. Одним словом, у 2013 році політика Заходу щодо України не була, як дехто помилково вважає, прикладом нерозсудливої провокації, оскільки напруження у стосунках з Москвою існувало ще раніше.

Неправильною також є теза про безнадійність України – мовляв, рівень корупції в країні настільки високий, а перспективи щось змінити настільки незначні, що вона не заслуговує на підтримку Заходу. Логіка тут також порушена. Звичайно, Захід повинен зробити висновки з помилкового рішення надавати фінансову підтримку і підписувати торговельні угоди з корумпованим режимом Януковича. Західна фінансова допомога обов'язково повинна надаватися за певних умов і залежати від проведення реформ. Але з цього не випливає зв'язок між виконанням цих умов і підтримкою територіальної цілісності України.

Останню помилку роблять ті, хто вважає, що Україна завжди залишатиметься у сфері російських інтересів. Історія свідчить про інше. Частина українських земель дійсно понад 300 років перебувала під російським контролем, але не всі землі. В давнину Київ процвітав задовго до того, як Москва була заснована. Однак за останню чверть століття Україна нарешті перетворилася на політичну націю. І це кардинально змінює ситуацію. Вважати Україну «не Європою» тільки тому, що колись вона була у складі СРСР, означає залишатися в обіймах минулого. На противагу цьому в даному звіті визнається, що Україна є молододою європейською державою. Незалежно від того, що Володимир Путін у 2008 році говорив Джорджу Бушу про те, що Україна – несправжня країна, і незалежно від того, що відтоді Росія вчинила проти України чи може вчинити в майбутньому, Україна зробила власний вибір свого політичного устрою і європейської орієнтації. Насправді, зважаючи на негативну реакцію на європейську ідентичність, яка спостерігається у частині країн, що належать до так званої «традиційної» Європи, можна сказати, що Україна часто виступає і діє у більш європейський спосіб, ніж деякі країни-члени ЄС.

Перемога у боротьбі

Щоб забезпечити майбутнє України як незалежної держави, не допустити подальшого розвитку конфліктів і зробити так, щоб країна отримала максимум переваг від поглиблення стосунків із ЄС, потрібно діяти на кількох фронтах. Всі здобутки України у впровадженні реформ можуть зійти нанівець, якщо під впливом внутрішніх та/або зовнішніх факторів напрямок руху буде змінено на протилежний. Цей звіт застерігає від такої дуже реальної загрози і пропонує рекомендації для її уникнення.

У нормальних умовах, тобто в мирний час, Україна з горем пополам рухалася б уперед, як це було протягом її короткого пострадянського існування, і, швидше за все, вижила б як незалежна держава. Але зараз країні потрібна більша політична, патріотична і військова воля, щоб принаймні спробувати вижити.

Настільки фундаментально великою є розбіжність у поглядах між Росією і Україною (і як наслідок, між Росією і Заходом), настільки сильною є непримиримість Росії і настільки важке завдання стоїть перед Україною, що для досягнення успіху багато чого потрібно буде принести в жертву.

Передовсім українці значно більше повинні бути готовими до війни і до втрат. Є ризик, що 10 200 громадян України, які вже загинули, - не останні жертви в ході цього конфлікту.⁴ Росія не поверне захоплені території й не відмовиться від подальших зазіхань. І традиційна дипломатія не зможе її переконати. Насправді російська дипломатія працює на те, щоб повернути світовий порядок часів «холодної війни», коли великі держави визначали долю менших. Гірка правда, про яку, звісно, не говорять західні політики, полягає в тому, що змусити Росію змінити політику і послабити хватку може лише більша кількість загиблих росіян на українському полі бою разом із жорсткішим економічним тиском на Росію через посилення санкцій.

По-друге, вкрай необхідні внутрішні реформи в багатьох сферах обов'язково спричинять певні складнощі й проблеми. Зменшити надмірний вплив як ззовні так і з боку корупціонерів на громадське і політичне життя в Україні можуть лише незалежність органів влади і дотримання принципів верховенства права. Країні потрібна також економічна модернізація, яка дозволить підготуватися до технічних і економічних вимог європейської інтеграції та надасть політичну легітимність реформам через покращення рівня життя. У цьому аспекті може допомогти розвиток середнього класу і покращення економічної ситуації. Щоправда, перспективи тут непевні: середній клас в Україні бореться за виживання, а в економіці, попри те, що за підсумками 2017 року може бути досягнуто зростання у 2%⁵, залишаються невирішеними фундаментальні проблеми. Основними серед них є відсутність іноземних інвестицій, недостатня конкурентоспроможність і різкий спад торгівлі з Росією⁶. Корупція і війна не заохочують до інвестування (як не парадоксально, але що краща економічна ситуація в Україні, то менше політичних важелів впливу на неї має Захід)⁷.

Російська дипломатія працює на те, щоб повернути світовий порядок часів «холодної війни», коли великі держави визначали долю менших

⁴ Офіс Уповноваженого ООН з прав людини (2017 р.), Звіт про ситуацію з дотриманням прав людини в Україні: 16 травня - 15 серпня 2017 р., ст. 7, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport19th_EN.pdf (станом на 5 жовтня 2017 р.). Дані за період з 14 квітня по 15 серпня 2017 р. Результати звіту також свідчать, що в результаті конфлікту 24000 осіб зазнали поранень. Існують різні оцінки щодо кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в результаті конфлікту. У звіті Атлантичної ради з посиланням на дані українського уряду наводиться цифра 1,6 млн зареєстрованих ВПО, але також згадується оцінка УВКБ ООН, за якою реальна кількість значно вища. Van Metre, L., Steiner, S. E. and Haring, M. (2017), Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace, Atlantic Council Issue Brief, жовтень 2017, ст. 2, http://www.atlanticcouncil.org/images/Ukraines_Internally_Displaced_Persons_Hold_a_Key_to_Peace_web_1003.pdf (станом на 5 жовтня 2017 р.).

⁵ Світовий Банк (2017), 'Український економічний огляд – квітень 2017 р.', <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017> (accessed 8 Sep. 2017).

⁶ До 2016 р. український експорт товарів та послуг до Росії становив лише \$6.68 млрд. – різке падіння порівняно з \$25.26 млрд. у 2011 р. Kramar, O. (2017), 'Diversifying from Russia: Don't stop now...', Ukrainian Week, 9 червня 2017 р., http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2017/06_2017/12/bild/uw/%D0%9A%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B06.pdf.

⁷ Економічне відновлення України вражає ще більше, зважаючи на втрати виробничих потужностей у вугільній і металургійній промисловості на окупованому Донбасі та закриття російського ринку експорту. З 2014 по 2015 роки український ВВП скоротився на 16% в реальному вираженні. Див. Світовий банк (2017 р.), 'Український економічний огляд – квітень 2017 р.'.

В середньо- та довгостроковій перспективі Заходу потрібно буде продовжувати надавати підтримку і самому багато чим пожертвувати, щоб допомогти Україні

Перспектива подальших економічних потрясінь нагадує про фундаментальну політичну складову реформ: Україні потрібні такі глибокі зміни, що перш ніж життя українців покращиться, більшість із них неминуче опиняться в гіршому економічному становищі. Це неприємна інформація, з точки зору політиків, і вона не допоможе здобути голоси на президентських виборах 2019 року. Економічне покращення наставатиме лише повільними темпами, і українські громадяни мають протистояти солодким обіцянкам популістів про швидкі й легкі зміни. Країна зараз дорого платить за відсутність реформ до 2014 року, і тут немає швидких рішень.

Насамкінець, продовжуючи думку про політично непопулярні кроки, варто сказати, що в середньо- та довгостроковій перспективі Заходу потрібно буде продовжувати надавати підтримку і самому багато чим пожертвувати, щоб допомогти Україні. Щоб стримувати дії Росії в Україні, потрібно буде заплатити економічну ціну. Росія, щодо якої застосовуються санкції, понесе більші економічні втрати. Але на Заході повинні розуміти, що санкції, якщо їх застосовувати правильно, а не половинчато, вплинуть і на західну економіку.

Іншими словами, для досягнення довгострокової стабільності й безпеки Заходу, як і України, потрібна більша політична рішучість і готовність чимось пожертвувати. Якщо країни Заходу продовжать підтримку України як у двосторонньому, так і в багатосторонньому форматі через G7 і ЄС, стратегію Росії щодо України можна суттєво стримати. Основна задача полягає в тому, щоб виграти час і дозволити реформам вкоренитися, а також дочекатися, поки дозріє і прийде до влади нове покоління політиків.

Про цей звіт

Перед Україною стоять численні й комплексні виклики, але заради чіткості викладення матеріалу звіт поділений на шість розділів. Кожному з викликів, окрім цього вступного розділу, присвячений окремий розділ: геополітика і безпека в контексті конфлікту з Росією; європейська інтеграція і вимоги Угоди про асоціацію з ЄС; економічні реформи; управління, демократизація і медіа; розвиток громадянського суспільства і боротьба з корупцією.

Автором кожного розділу є інший експерт з цього регіону. І хоча загалом звіт покликаний дати чітку картину ситуації в Україні та викликів, які перед нею стоять, у ньому допускаються різні думки. Кожен з авторів несе особисту відповідальність за погляди, висловлені в його розділі, але всі автори погоджуються з рекомендаціями, поданими в цьому звіті.

⁸ Connolly, R. (2015), *Troubled Times: Stagnation, Sanctions and the Prospects for Economic Reform in Russia*, Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/publication/troubled-times-stagnation-sanctions-and-prospects-economic-reform-russia>

Таблиця 1: Хроніка – Євромайдан і ключові події після нього

2007–11	Тривають переговори щодо можливого підписання Угоди про асоціацію між Україною і ЄС.
2013 21 листопада	Прем'єр-міністр Микола Азаров оголошує про призупинення процесу підготовки Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. У відповідь на цю заяву на Майдані Незалежності в Києві виникають перші акції протесту. Наступні масові акції та зміна влади отримали назву Революція гідності, або Євромайдан.
2014	
18–20 лютого	У Києві в результаті сутичок з підрозділами особливого призначення міліції 79 протестувальників убито і понад 500 поранено.
21 лютого	Президент Віктор Янукович відсторонений від влади і втікає до Росії. Виконувачем обов'язків Президента стає Олександр Турчинов.
7 березня	Найбільші НУО спільно з експертами засновують Реанімаційний пакет реформ (РПР), коаліцію для лобювання швидких структурних реформ.
18 березня	Російська Федерація анексує Кримський півострів.
квітень	Державна Національна телекомпанія України перетворена на незалежний канал суспільного мовлення.
квітень	Європейська комісія створює Групу підтримки України (SGUA), покликану надавати скоординовану підтримку в процесі реалізації реформ, і затверджує пакет автономних торгових преференцій, які в односторонньому порядку відкривають для України ринки ЄС.
квітень	МВФ затверджує програму підтримки України з виділенням кредитної лінії на суму \$17,5 млрд.
12 квітня	Група проросійських військових бере під контроль приміщення міліції, Служби безпеки та адміністративні будівлі у Слов'янську, розпочавши російську інтервенцію на Донбасі. Українська влада втрачає контроль над значною частиною територій Донецької та Луганської областей.
25 травня	На дострокових президентських виборах перемогу здобуває Петро Порошенко.
17 липня	Пасажирський авіалайнер компанії Malaysia Airlines рейс MH17 збитий на сході України за допомогою ракетної установки «Бук», яка того ж дня була перевезена з Росії в Україну.
липень-серпень	Українська армія відвоює частину території Донбасу. Але збройні формування сепаратистів і російські регулярні війська стримують наступ української армії в битві під Іловайськом. Кількість загиблих українських військовослужбовців - 241.
5 вересня	Підписано Протокол за результатами консультацій тристоронньої контактної групи, відомий як Мінськ-1.

вересень	ЄС затверджує санкції третього рівня проти Росії, які передбачають замороження активів, заборону на в'їзд, обмеження в доступі на ринки капіталу та передачу технологій подвійного використання.
вересень	ЄС і Україна погоджуються відкласти на 15 місяців тимчасове застосування Угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) як частини Угоди про асоціацію. Розпочато тристоронні переговори за участю ЄС, України і Росії для обговорення стурбованості Москви щодо впливу ПВЗВТ на українсько-російські торговельні відносини.
16 вересня	Європейський парламент і Верховна Рада одночасно ратифікують Угоду про асоціацію між Україною і ЄС.
14 жовтня	Верховна Рада приймає закон про створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ).
26 жовтня	За підсумками парламентських виборів відбувається перерозподіл політичних сил і створення коаліції на підтримку реформ, відомої як «Європейська Україна». Арсеній Яценюк призначений на посаду Прем'єр-міністра.
2015	
12 лютого	Підписано переглянутий Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод, відомий як Мінськ-2.
18 лютого	Проросійські сепаратистські сили захопили залізничний вузол у Дебальцевому. Кількість загиблих українських військових - 267.
лютий	Прийнято Закон «Про відкритість використання публічних коштів», який вимагає від усіх державних служб, у тому числі державних компаній, публікувати онлайн їхні бюджети й видатки.
31 серпня	У парламенті прийнято в першому читанні поправки до Конституції, які передбачають децентралізацію влади і вводять поняття «особливого статусу» місцевого самоврядування в окремих районах Луганської і Донецької областей, що регулюються окремим законом. У результаті протестів проти «особливого статусу» ОРДЛО в сутичках з правоохоронцями 4 працівники поліції загинули і 150 отримали поранення.
грудень	Прийнято новий закон про державну службу.
2016	
1 січня	Набула чинності Угода про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) між Україною та ЄС. У відповідь Росія призупиняє дію Угоди про вільну торгівлю з Україною.
19 лютого	Правляча коаліція «Європейська Україна» втрачає парламентську більшість, що породжує нову політичну кризу.
29 лютого	Засновано Державне бюро розслідувань (ДБР). Цей орган повинен перейняти на себе більшість функцій Генеральної прокуратури України (ГПУ) щодо розслідування серйозних, у тому числі корупційних злочинів.
18 березня	У парламенті прийнято закон про електронне декларування статків державних посадовців і суддів.

1 квітня	Для проведення всіх державних закупівель запроваджено систему ProZorro.
6 квітня	У Нідерландах проходить референдум щодо підписання Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Негативні результати народного волевиявлення щодо зближення України і ЄС призупиняють процес ратифікації Угоди. Згодом до Угоди вносять доповнення, які повинні забезпечити позитивні результати голосування з цього питання в голландському парламенті.
14 квітня	На тлі розпаду парламентської коаліції Прем'єр-міністр Яценюк йде у відставку. Новим Прем'єр-міністром призначено близького соратника Президента Порошенка - Володимира Гройсмана.
2 червня	Парламент приймає зміни до Конституції на підтримку реформи судової влади. Зміни передбачають створення нового Верховного суду, нового Вищого антикорупційного суду, апеляційних судів і нового Вищого суду з питань інтелектуальної власності (на момент написання цього звіту не всі зміни ще були впроваджені в життя).
3 червня	У Стратегічному оборонному бюлетені України одним із пріоритетів зазначено досягнення відповідних критеріїв для майбутнього членства в НАТО.
15 серпня	Починає працювати нове Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).
грудень	Відбувається націоналізація Приватбанку, найбільшого банку в країні, який належав бізнес-магнату Ігорю Коломойському. Це стало завершенням великого очищення українського банківського сектору.
2017	
18 лютого	Президент Росії Володимир Путін підписує постанову, за якою Росія визнає внутрішні паспорти, видані так званими Донецькою народною республікою (ДНР) і Луганською народною республікою (ЛНР), та дозволяє використовувати російський рубль як офіційну валюту в цих «республіках».
березень	Внесення змін до закону про електронне декларування, які вимагають від надавачів послуг антикорупційним організаціям, а також представників цих організацій заповнювати такі ж повні форми електронних декларацій, як і державні службовці. Це суттєво ускладнює роботу антикорупційних НУО.
травень	Парламент Нідерландів ратифікує Угоду про асоціацію між Україною і ЄС.
11 травня	Рада ЄС лібералізує візовий режим для українців, які подорожують до ЄС на короткий термін.
15 травня	Український уряд забороняє використання російських інтернет-провайдерів і соціальних медіа-платформ, таких як «ВКонтакте».
липень	Україну вражає кібератака, яка порушує роботу державних структур. Вважається, що вірус під назвою «NotPetya» був розроблений російськими хакерами.
7 липня	Курт Волкер, колишній посол США в НАТО, призначений спеціальним представником США з питань України.
1 вересня	Після завершення процесу ратифікації усіма країнами-членами ЄС набуває чинності Угода про асоціацію між Україною і ЄС та ПВЗВТ.

2. Геополітика і безпека

Джеймс Шерр

Україна вже не та, якою вона була в 2014 році. Країна здобула відчуття національного покликання, якого їй бракувало більшу частину історії. І хоча так звана Революція гідності, яка відсторонила від влади Президента Віктора Януковича і підтвердила зовнішньополітичний курс у напрямку Європи, не привела до очікуваного політичного і економічного оновлення, українці сприйняли війну з Росією не як референдум щодо їхнього політичного керівництва, а як напад на батьківщину.

У цьому сенсі Україна сьогодні відрізняється від Франції 1940 року, де слабкість держави призвела до національного колапсу. Те, що допомогло українцям подолати корумповану владу Януковича, мобілізувало країну і на боротьбу з зовнішнім ворогом. Зараз завдяки досягненню успіхів у макроекономічному управлінні та енергетичному секторі Україні значно легше нести тягар війни, ніж це було в 2014 році, коли економіка перебувала у вільному падінні, а в Національному банку залишався місячний запас резервів⁹. Збройні Сили і Національна гвардія сьогодні мають набагато більші можливості, ніж добровольчі батальйони в 2014 році, а також є налагоджена система стримування російських сил, які проте все ще можуть завдати країні нищівного удару.

Попри всі ці досягнення, впевненість у майбутньому України продовжує залишатися питанням віри, а не можливостей. Щоб подолати обставини, які загрожують майбутньому України, потрібне ефективне і відповідальне управління, а не лише зусилля волонтерів. Громадська підтримка, модернізація країни, оновлення еліт, заміна недіючих методів роботи і порятунків економіки від тіньових структур впливу – це не лише передумови для європейської інтеграції, а й питання національної безпеки. Їх не можна вирішити лише підходом «знизу-вгору».

Хоча зараз є певні підстави для оптимізму, часткове затишшя, досягнуте завдяки Мінським домовленостям 2014 і 2015 років, здається, підходить до завершення. Найбільші проблеми України все ще можуть бути попереду. Для Росії сталий розвиток України за останні 3,5 року став несподіванкою¹⁰. Але Кремль не полишає планів підкорити або знищити Україну. Вже третій раз, починаючи з лютого 2014 року, він піднімає ставки і змінює стратегію поведінки, яка провіщає Україні досі незнану і напруженішу боротьбу. Те саме стосується і західних партнерів України, від яких і надалі багато чого залежить.

Україна і Захід: нестабільне партнерство

Через три з половиною роки після анексії Росією Криму події 2014 року вже не викликають на Заході такого обурення. Вони перетворилися на нудний і оманливо стабільний перелік фактів, які викликають не більше занепокоєння, ніж деякі інші, кілька років тому неочікувані явища: криза біженців, національний популізм у Європі та політична революція у США. У 2014 році Захід був рішуче

⁹ Короткий огляд цих змін можна знайти в Jaresko, N. A. (2017), What Ukraine Should Demand of Itself and from the West, Center for Transatlantic Relations, DGAP and Robert Bosch Stiftung, <https://transatlanticrelations.org/publication/ukraine-demand-west-natalie-jaresko/> (accessed Mar. 2017). Наталія Яреско в 2014-2016 роках займала посаду міністра фінансів України.

¹⁰ У 2014 році нерідко можна було почути думку, яку в листопаді того року автору озвучив один із ідеологів режиму, що «до наступної зими України не буде».

налаштований на те, щоб змусити Росію дотримуватися міжнародного законодавства, і сподівався зробити це без війни і непотрібних ризиків. Сьогодні ці цілеспрямованість і оптимізм значно згасли. Багато хто вважає, що зберегти статус-кво - ситуацію, яка є загрозовою, але яка в той же час знаходиться під контролем, - це єдиний можливий варіант як альтернатива широкому і невідконтрольному конфлікту. Ті, хто розглядають це питання більш далекоглядно і критично, змушені боротися за те, щоб зберігати свій вплив. Доступні ресурси дуже невідповідні політичним зобов'язанням. Існує значний розрив між сприйняттям ситуації з боку структур у сфері національної безпеки, ширших політичних еліт та електорату. В епоху асиметричної війни різниця між розсіяною увагою країн Заходу та цілеспрямованим і незмінним фокусом Кремля стає небезпечною сама по собі.

Разом з тим за останні кілька років російська асертивність призвела до чогось немислимого – відновлення згуртованості Заходу. Втручання Кремля у внутрішню політику (та внутрішні процеси виборчих систем) у Франції, Німеччині та США викликало відчуття загрози в багатьох людей, які раніше вважали, що ніякої загрози немає. Російський антагонізм щодо ліберального демократичного порядку вже не сприймається просто як думка експертів. Якщо українська ситуація викликає менше ентузіазму, ніж у 2014 році, то навіть президенту США Дональду Трампу стало політично важко впливати на усталену політику Заходу.

З часу анексії Криму ця політика має чотири виміри: дипломатія, економічні санкції проти Росії, економічна підтримка України та навчання і консультування українських Збройних Сил. У кожному з цих напрямків однаковою мірою простежуються послідовність і невпевненість, далекоглядність і помилкові рішення. Водночас критично важливим фактором впливу на політичну волю Заходу, навіть якщо про нього не говорять уголос, залишається власне бажання України змінюватися і проводити реформи. Що більше Україна працює в напрямку проведення реформ, то більше Захід готовий підтримувати її в боротьбі з Росією. І навпаки. У цьому розділі ми оцінимо, чи політика Заходу щодо України та відповідь Заходу на агресію Росії відповідає поставленим цілям і чи сприяє або заважає цим зусиллям діяльність України.

Дипломатія

Події 2014 року підкреслили те, що багато хто знав або вдавав, що знає: що Росія вибудовує свої інтереси на протигагу світовому порядку безпеки, який встановлено після закінчення «холодної війни» на основі принципів Гельсінського Заключного акту 1975 року, що поширювалися на колишні країни Варшавського договору і радянські республіки¹¹. За словами постійного представника Франції в ООН, своїми діями на початку 2014 року Росія «наклала вето

¹¹ Российская газета (2015), 'Диалог, а не война: Сергей Нарышкин призвал либералов Запада учиться «уроки Ялты», 4 лютого 2015 р., <https://news.rambler.ru/politics/29025835-sergey-naryshkin-prizval-liderov-zapada-uchit-uroki-yalty/>. В цій публікації він повторював ключові тези промови Володимира Путіна на засіданні Міжнародного дискусійного клубу «Валдай», у якій він протиставляв «механізми», усталені після Другої світової війни (на основі «балансу сил» і «поваги»), і розвиток диктату США після «холодної війни». Жодного слова не було сказано про систему після «холодної війни», авторами якої були Михайло Горбачов і Борис Єльцин. Див. Офіс Президента Російської Федерації (2014), 'Засідання Міжнародного дискусійного клубу «Валдай», 24 жовтня 2014 р., <http://kremlin.ru/events/president/news/46860>.

на Статут Організації Об'єднаних Націй»¹². Відповідно, першочерговим завданням західної дипломатії після анексії Росією Криму та інтервенції на сході України було не пошук компромісу чи ведення переговорів, а вироблення узгодженої позиції та переконання Росії в необхідності відновлення Україною контролю над своїми кордонами, повернення територіальної цілісності і суверенітету. Але Захід все одно недооцінив всю серйозність ситуації.

У серпні 2014 і ще більше в лютому 2015 року Росія підняла ставки, ввівши на територію України свої регулярні війська. Це вивело з рівноваги канцлера Німеччини Ангелу Меркель, яка аж до того часу була бастионом жорсткої політики Заходу щодо Росії. Дві угоди, які були підписані після того, - Протокол за результатами консультацій тристоронньої контактної групи (відомий як Мінськ-1, 5 вересня 2014 року) і Пакет заходів з імплементації Мінських домовленостей (Мінськ-2, 12 лютого 2015 року) – внесли зміни, які підірвали єдину мету Заходу, що переважала до того часу.

Мінські угоди стали результатом військового примусу, і цей неприємний факт чітко підтверджують їхні умови. Пакет заходів з імплементації (Мінськ-2) зобов'язав сторони до такого врегулювання ситуації, яке порушило суверенітет України, формалізувало хибний статус Росії як зацікавленої, а не воюючої сторони, надавало квазі-легітимність лідерам сепаратистів і передбачало процес узгодження дій між ними і українською владою. Це призвело до того, що «окремі регіони Донецької і Луганської областей» (ОРДЛО) отримали велику автономію («особливий статус»), зокрема право на ведення самостійних відносин з прилеглими регіонами Росії (пункт 11, примітка 1 Мінська-2).

Водночас Мінськ-2 закріпив кілька базових інтересів України. Він передбачав негайне і повне припинення вогню, відведення важкого озброєння і надання необмеженого доступу до зони конфлікту спеціальній моніторинговій місії ОБСЄ¹³ (пункти 1-3), виведення іноземних збройних формувань (пункт 11), проведення виборів під наглядом ОБСЄ (пункт 11) і в кінці всього процесу «відновлення повного контролю над державним кордоном з боку уряду України» (пункт 9). Ключові вимоги Росії та сепаратистів не потрапили в текст угоди, зокрема вимога про федералізацію (повну автономію ОРДЛО з правом накладати вето на рішення у сфері державної політики України), натомість з'явився «особливий статус», який Україна попередньо включила в конституційну реформу¹⁴.

Різночитання і неясності щодо певних пунктів Мінська-2 дали Росії привід не зважати на ключові положення домовленостей. Замість того, щоб стати дорожньою картою, процес виконання домовленостей перетворився на лабіринт.

¹² Постійна місія Франції при ООН в Нью-Йорку (2014), '15 березня 2014 р. – Рада Безпеки – Україна – Заява пана Жерара Аро, Постійного представника Франції при ООН, <http://www.franceonu.org/15-March-2014-Security-Council>.

¹³ Організація з безпеки та співробітництва в Європі.

¹⁴ Після того, як український парламент в липні 2015 року проголосував за те, щоб передати на розгляд Конституційного Суду проект закону про зміни до Конституції в частині децентралізації, які містили положення про «особливий статус», заступник держсекретаря США Вікторія Нуланд заявила, що Україна «виконує свої зобов'язання» і запевнила Київ, що «якщо протилежна сторона відновить бойові дії, їй не буде виправдання». Посольство США в Україні (2015 р.), Виступ заступника держсекретаря США Вікторії Нуланд перед ЗМІ в Києві, Україна, 16 липня 2015 р., <https://ua.usembassy.gov/assistant-secretary-victoria-nuland-press-availability-kyiv-ukraine/>.

Різночитання і неясності щодо певних пунктів Мінська-2 дали Росії привід не зважати на ключові положення домовленостей

А тогочасні європейські переговорники в Нормандському форматі – Президент Франції Франсуа Олланд, канцлер Німеччини Ангела Меркель і міністр закордонних справ Франк-Вальтер Штайнмаєр – замість того, щоб висувати жорсткі заперечення щодо невиконання ключових пунктів протоколу, дозволили втягнути себе в детальне обговорення строків і порядку виконання Мінських домовленостей.

Починаючи з січня 2016 року Вашингтон відкрив окремий канал переговорів між заступником держсекретаря США Вікторією Нуланд і спеціальним представником Президента Володимира Путіна Владиславом Сурковим. Цей канал швидко ні до чого не привів, весь процес зупинився і до кінця Нормандської зустрічі в жовтні 2016 року багато хто був готовий зробити висновок, що Мінський формат остаточно провалився. Після зустрічі з Меркель у Сочі 2 травня 2017 року Путін саме про це і говорив.

Але якщо Мінський процес фактично мертвий, Європа не хоче про це заявити відверто. Як зазначив Володимир Сокоп, «уряд Німеччини (на двох рівнях) є незмінним прихильником Мінського процесу і пов'язує його виконання зі зняттям санкцій з Росії»¹⁵. За Німеччиною слідує вся Європа. У ширшому німецькому політикумі на рівні аксіом розуміється, що навіть найжорсткішу політику повинен супроводжувати діалог. Але якщо не Мінськ, то що? Досі ніхто в Європі не дав відповіді на це питання і майже ніхто про це не думає.

У Вашингтоні ці вагання зникли. Призначення Курта Волкера, колишнього представника США у НАТО, спеціальним представником США з питань України є одним із найяскравіших показників того, що адміністрація Трампа, а не сам Трамп, регулює політику США щодо Росії. Заява державного секретаря Рекса Тіллерсона 31 березня 2017 року на засіданні комісії Україна-НАТО була більш жорсткою і категоричною, ніж усі заяви його попередника Джона Керрі чи Президента Барака Обами. Формальний кивок Тіллерсона у бік партнерів з Нормандського формату – «ми вдячні Франції і Німеччині за їхні зусилля в пошуку дипломатичного рішення» - був попередженням про те, що США більше не будуть слідувати їхньою непевною дорогою. Росія «понесе відповідальність» за недотримання Мінських зобов'язань. І хоч здавалося, що прив'язки санкцій до виконання Мінських домовленостей не буде, Тіллерсон попередив, що «санкції залишатимуться, поки Москва не припинить робити те, що потягло за собою введення санкцій»¹⁶. Повторення цієї формули у липні в Києві, а також призначення Волкера, затягуючи критика політики Росії, стало чітким сигналом про те, що у США є чітка позиція, якої давно не вистачало^{17,18}. Хоча щодо того, як ця позиція буде реалізована, ясності в цій надзвичайно непрозорій адміністрації немає.

¹⁵ Socor, V. (2017), 'Putin, Merkel Exchange Views on Ukraine in Sochi (Part 1)', Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor (EDM), 10 May 2017, <https://jamestown.org/program/putin-merkel-exchange-views-ukraine-sochi-part-one/>.

¹⁶ U.S. Department of State (2017), 'Remarks To NATO-Ukraine Commission', 31 March 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/03/269359.htm>.

¹⁷ Sanger, D. E. (2017), 'Tillerson Says Russia Must Restore Ukraine Territory, or Sanctions Stay', New York Times, 8 July 2017, <https://www.nytimes.com/2017/07/09/world/europe/tillerson-russia-sanctions-ukraine.html?mcubz=0>.

¹⁸ Reuters (2017), 'U.S. taps ex-envoy to NATO to resolve Ukraine crisis', 7 July 2017, <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-ukraine-volker-idUKKBN19S1JD?il=0>.

Цей дуже дивний розподіл влади і відповідальності у Вашингтоні викликає в Москві розгубленість. Кроки попередньої американської адміністрації викликали обурення, але були передбачуваними і навіть занадто прозорими. Натомість діяльність адміністрації Трампа непередбачувана і змушує Росію діяти обережно. Ракетний удар США по Сирії, союзниці Росії, в квітні 2017 року та збитий сирійський військовий СУ-22 два місяці потому продемонстрували оновлену готовність США діяти одноосібно, рішуче і без попередження. Сигнал був дуже чітким: якщо перетнете червону межу - очікуйте на жорстку відповідь. Чи діятиме цей принцип стосовно Росії на Донбасі, і якщо так, то яким чином?

Для України питання стоять не менш гостро, ніж для Росії. Досі Україна могла розраховувати на спільну позицію Заходу, попри всі її очевидні обмеження (зокрема, ненадання летального військового озброєння). Діалог Києва з Вашингтоном і Берліном відбувався різними каналами, але в межах однієї розмови. Зараз Захід продовжує підтримувати спільну позицію, але щодо засобів впливу вже може не бути консенсусу. Якими жорсткими не були б заяви Тіллersona в березні та липні, в них не було однієї з ключових тез, які звучали за правління Обама: «жодне рішення щодо України не приймається без участі України». Попри існуючі внутрішні розбіжності, ця американська адміністрація діє жорстко і націлена на те, щоб вимагати від інших дотримання взятих на себе зобов'язань. Якщо Україна хоче відстоювати свої інтереси, їй потрібно голосніше заявити про себе в середовищі партнерів та інших сторін, а також демонструвати більше бажання проводити інституційні зміни, яких від неї очікують. Досягнути цього допоможуть розвиток інституційних можливостей і довіри до влади, які, за словами Тіллersona, можна буде побачити через «зусилля, спрямовані на реалізацію складних реформ»¹⁹. У довгостроковій перспективі Захід не зможе постійно наглядати за реформами в Україні.

Санкції

На сьогодні економічні санкції залишаються єдиним інструментом тиску Заходу на Росію. У 2014 році цей факт свідчив, що Захід недооцінював цілеспрямованість путінської Росії, готовність ігнорувати будь-які засудження її дій, переносити санкції та піднімати ставки в будь-який час, коли їй це зручно. До 2017 року санкції залишилися єдиним спільним знаменником у політиці Заходу.

У цій боротьбі ефективність санкцій залежить від чотирьох факторів: відповідність їхнього призначення, єдність дій на їхню підтримку, їхня тривалість та поєднання з іншими інструментами.

По своїй суті санкції є виваженими і послідовними. Розширений формат санкцій, прийнятий у вересні 2014 року (3 рівень) передбачає «обмежувальні заходи» (замороження активів і заборону на в'їзд) та «економічні заходи» (обмеження в доступі на ринки капіталу і передачу обладнання подвійного призначення)²⁰. Окремий пакет санкцій щодо Криму, які можуть бути посилені

¹⁹ U.S. Department of State (2017), 'Remarks To NATO-Ukraine Commission'.

²⁰ European Union Newsroom (undated), 'EU sanctions against Russia over Ukraine crisis', https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en (accessed 26 Jul. 2017). For a full timeline from March 2014, see European Council (2017), 'Timeline – EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine', <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>.

Заходом у будь-який момент, також передбачає замороження активів, заборону інвестиційної діяльності, подорожей та контактів. В обох випадках санкції не мають на меті й не можуть завдати серйозної шкоди російській економіці. Але вони обмежують інвестиції в певні важливі галузі й посилюють структурні проблеми, які російська нереформована економіка сама собі створює. Неминуче, запровадження санкцій спровокувало кроки у відповідь і, добре це чи погано, посилило демонстративні та самодостатні імпульси у «високомобілізований» на даний час країні²¹. Але Росія не може зовсім ігнорувати санкції. Це проблема, з якою доведеться жити до того часу, поки Кремль, за його оцінками, зможе досягати своїх цілей.

Єдність Заходу в питанні санкцій тісно пов'язана з їхньою тривалістю. Допоки російська економіка продовжує переживати наслідки санкцій та хронічної вуглеводневої залежності, її фінансові витрати та втрати в результаті поточного політичного курсу поступово зростатимуть. І хоча санкції здатні обмежувати певні можливості, немає гарантій, що вони впливатимуть на короткострокову поведінку. Посилення санкцій передувало найбільшому військовому нападу Росії в січні-лютому 2015 року. Попри ці обмеження, 28 червня 2017 року ЄС продовжив дію санкцій ще на шість місяців²². Лідери Конгресу США 22 липня підготували ще більш обмежувальний пакет санкцій²³. Але негативна реакція Брюсселя на деякі елементи цього пакету показала, що західна єдність має свої межі. І ця ситуація не зміниться, допоки зберігатиметься загальний непропорційний вплив санкцій на різні країни в межах ЄС і країни по-різному відчуватимуть на собі вплив санкцій.

Економічна підтримка

Надання економічної підтримки Україні саме по собі не є відповіддю на російську агресію. Підтримка України була частиною політики Заходу, відколи Україна у вересні 1992 року приєдналася до МВФ²⁴. Посилення допомоги з 2014 року було основним чином викликане не діями Росії, а зміною влади в Україні та очікуваннями, які виникли на Заході у зв'язку з Революцією гідності. Загальна сума коштів, виділених МВФ із 2014 року (на протипагу виплаченим коштом), становить 40 млрд. дол., із яких 15 млрд. дол. становили списання суверенного і гарантованого державою боргу переважно перед приватними інвесторами. Основна частина підтримки була виділена у формі макроекономічної допомоги,

²¹ Про обговорення труднощів в цих питаннях див. Connolly, R. and Hanson, P. (2016), *Import Substitution and Economic Sovereignty in Russia*, Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/publication/import-substitution-and-economic-sovereignty-russia>; and Monaghan, A. (2014), *Defibrillating the Vertikal: Putin and Russian Grand Strategy*, Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/publication/defibrillating-vertikal-putin-and-russian-grand-strategy>.

²² Дія санкцій продовжена до 31 січня 2018 р. Reuters (2017), 'European Union extends Russia sanctions until Jan 2018', 28 June 2017, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu-sanctions-idUSKBN19J1DM>.

²³ Flegenheimer, M. and Sanger, D. E. (2017), 'Congress Reaches Deal on Russia Sanctions, Setting Up Tough Choice for Trump', *New York Times*, 22 July 2017, https://www.nytimes.com/2017/07/22/us/politics/congress-sanctions-russia.html?_r=0.

²⁴ У жовтні 1994 року був створений Фонд системних перетворень, а у вересні 1998 року було затверджено створення першого трирічного Розширеного фонду. IMF (2017), 'Ukraine and the IMF', updated 20 July 2017, <https://www.imf.org/external/country/UKR/index.htm?pn=0> (accessed 26 Jul. 2017).

але значну частку також становила цільова допомога на секторальні реформи, регіональний розвиток і гуманітарну допомогу²⁵.

Українці часто зазначають, що ця сума блідне у порівнянні з фінансуванням, виділеним Греції (за оцінками тодішнього президента Європейської Комісії Жозе Мануеля Баррозо у 2012 році, - 380 млрд. євро)²⁶. Такі порівняння не допомагають Україні з двох причин. По-перше, вони викликають зайве роздратування. Як країна-член ЄС Греція має першочергове право на більшу підтримку, і можливий негативний вплив від дефолту на курс євро підкреслював цей факт. По-друге, це послаблює український месидж. За грецькими стандартами, боргова криза України була незначною, і в 2014-2015 роках її було зупинено, в першу чергу, завдяки рішучим діям української влади. Зовнішньої допомоги у розмірі 15 млрд. дол. вистачило, щоб відновити стабільність гривні та стабілізувати рівень зовнішнього боргу і національних резервів. Сума коштів, необхідних для підтримки України, була розумною і, зважаючи на фактори ризику, виправданою.

Справа в тому, що сама лише економічна підтримка не допоможе вирішити проблеми України, які є результатом не поганого макроекономічного управління, а неефективності роздутого, деструктивно централізованого та грабіжницького державного апарату. Незважаючи на два потужні народні протести з революційним потенціалом, згубна культура влади змогла переформатуватися і адаптуватися до нових умов. І допоки існуватиме ця культура, доти процвітатимуть непрозорі, неринкові відносини і напівкриміналізована економіка. Вливання додаткової фінансової допомоги – насправді викидання грошей на вітер – лише сприятимуть розвитку цих патологій і аж ніяк не зціленню від них. Коли МВФ та інші донори узалежнюють надання допомоги від чіткого виконання певних умов і контролю за їх виконанням, вони діють в інтересах України. Такий підхід допоміг українським реформаторам, які під великим тиском і в умовах погроз на свою адресу працювали над реструктуризацією банківського сектору, і тим, хто перетворив державну компанію «Нафтогаз» на прибуткове підприємство²⁷. Таким же чином наприкінці 2016 року США мали повне право припинити підтримку Державної податкової служби, коли Україна не виконала взятє на себе зобов'язання з реформування системи її управління²⁸.

²⁵ Зважаючи на велику кількість учасників і програм, складно точно визначити загальну суму. Після створення Групи підтримки України президент Європейської Комісії Баррозо називав цифру 11 млрд. євро. European Commission (2014), 'Support Group for Ukraine', press release, 9 April 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-413_en.htm. See also IMF (2017), 'Ukraine and the IMF'; The White House, Office of the Press Secretary (2016), 'FACT SHEET: U.S. Assistance to Ukraine since February 2014', 15 June 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/15/fact-sheet-us-assistance-ukraine-february-2014>.

²⁶ EUBusiness (2012), 'Barroso values total EU aid for Greece at EUR 380bn', 18 April 2012, <http://www.eubusiness.com/news-eu/finance-public-debt.g38>. Currency conversion as of 31 July 2017, Reuters (2017), 'Currencies Quote', <http://uk.reuters.com/business/currencies/quote?srcAmt=1&srcCurr=EUR&destAmt=&destCurr=USD> (accessed 31 Jul. 2017).

²⁷ Buckley, N. and Olearchyk, R. (2017), 'Valeria Gontareva: Ukraine's Central Bank Reformer', Financial Times, 26 March 2017, <https://www.ft.com/content/48b1e1d4-07d2-11e7-97d1-5e720a26771b>.

²⁸ Щодо угоди в травні 2016 року: U.S.-Ukraine Business Council (USUBC) (2016), 'Broadening and Deepening U.S. Customs Assistance to Ukraine', 23 May 2016, <http://www.usubc.org/site/recent-news/broadening-and-deepening-us-customs-assistance-to-ukraine>. Щодо припинення підтримки: Williams, M. and Polityuk, P. (2016), 'USAID ends funding for troubled Ukraine customs reform', 30 December 2016, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption-usaid-idUSKBN14J10Z>.

Для подолання цих проблем потрібна політична воля, а також реалістична оцінка того, що Україна здатна зробити в короткій і середній перспективі. Система в Україні неодноразово доводила, що вона сильніша за окремих людей, навіть президентів. Нинішній Президент Петро Порошенко є продуктом цієї системи. Він призначає підлеглих, виходячи з їхньої вірності, а не ефективності. Він прагне реформ менше, ніж влади. Насправді він є слабким монархом у неофеодальній і олігархічній системі. Його влада обмежена і проведення реформ залежить не лише від нього. Повноваження Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана, який більше націлений на реформи, ще обмеженіші. Основний тиск на систему насправді чинять такі компенсуючі сили, як громадянське суспільство, МВФ і сама війна.

Військова допомога

Рішення української постреволюційної влади назвати конфлікт з Росією антитерористичною операцією, а не війною, свідчило про три речі: страх перед ескалацією, потребу допомоги Заходу і положення української Конституції, за якими проголошення війни тягне за собою введення надзвичайного стану і обмеження громадянських свобод. Обмежені можливості надання військової підтримки з боку Заходу, таким чином, пояснюють необхідність використання економічних санкцій як основного засобу стримування російської агресії. У 1990 році надати збройну допомогу Кувейту, країні, яка не входила до НАТО і не могла похвалитися демократичним устроєм, вважали виправданим рішенням, тому що тоді було кинуте серйозний виклик міжнародному праву і на кону стояли важливі інтереси у сфері безпеки. Україна натомість не просить про інтервенцію західних збройних сил і не потребує цього. А запит на інші форми військової підтримки, зокрема оборонне озброєння, є цілком законним. Зрештою, неможливо боротися з озброєним нападником, обкрадаючи його банківський рахунок.

Відкритим залишається питання, чи розумно надавати Україні ширшу військову допомогу. Президент Обама вважав, що ні. До сьогодні канцлер Німеччини Ангела Меркель переконана, що український конфлікт неможливо вирішити військовим шляхом. Зі свого боку, Росія хвалиться, що український опір можна подолати за кілька днів.

Насправді це зовсім не очевидно. Сьогодні українські Збройні Сили і Національна гвардія набагато краще оснащені й підготовлені, ніж війська, які в середині 2014 і на початку 2015 років були так жорстоко розбиті під Іловайськом і Дебальцевим. Об'єднані місії з надання обладнання і навчання дали вражаючий імпульс розвитку українських Збройних Сил, які, в свою чергу, з готовністю засвоювали і відточували отримані знання і навички. Адже саме українські солдати, а не військові НАТО ведуть з Росією пряму війну нового покоління.

Окрім того, російські збройні сили також мають і переваги, і свої обмеження. Це не окупаційні війська. Вони нападають і відступають. Росія вже показала свою неготовність наражати етнічних російських військових на небезпеку

²⁹ Наприклад, Lenta (2015), 'Нарышкин рассказал о перспективах Украины в войне с Россией, 23 липня 2015 р., Lenta.ru/news/2015/07/23/narishkin_war.

через можливе вороже ставлення до них російськомовного населення на сході України. Захопити і утримати велику частину східних територій (не кажучи вже про інші частини країни) буде дуже важко і ризиковано. Російська система державної «мобілізації» – комплекс державних заходів з переведення країни у військовий режим³⁰ – не тільки досить напружена, але й працює на межі своїх можливостей. І хоча навчання через участь у бойових діях підвищує ефективність російських збройних сил, для постійного розміщення бойових загонів на українському кордоні потрібна широка інфраструктурна підтримка. Це навантаження доповнюється російською експедиційною операцією в Сирії, економічними видатками на довгострокову програму модернізації системи оборони і витратами, пов'язаними з анексією Криму (які частково відображають високу вартість постачання електроенергії та води в Крим, що їх раніше постачала Україна). Але фактом залишається те, що у випадку високоінтенсивних бойових зіткнень з російськими бойовими групами українські сили понесли б великі втрати.

І тут немає одного чарівного рішення. Основна слабкість України полягає не у відсутності летального озброєння із Заходу. Справжні проблеми в армії створюють nereформована система оборони, відсутність єдності та взаємодії між різними підрозділами і структурами, недовіра між підрозділами на передовій і вищим командуванням та недостатня кількість компетентних командних і штабних офіцерів на вищому рівні. Український оборонно-промисловий комплекс здатний постачати багато з того, що потрібно, але не все.

Заходу слід діяти так, щоб змусити Росію поводитися розсудливіше. Допоки не будуть обмежені військові можливості та переваги від застосування зброї Росією, сила і погрози щодо застосування сили залишатимуться дієвими інструментами в її політиці. Для подолання цієї загрози потрібна система стримування всередині України, а не лише на східному кордоні НАТО. Свою роль у цьому має зіграти і військова підтримка Заходу, і системи озброєння, які покращать оборонні можливості України. Ця підтримка має бути спрямована на те, щоб: стримати (а не перемогти) Росію та її сепаратистських союзників, посилити можливості України у сфері самооборони, зменшити стимули для наступальних військових дій (з обох сторін), підкреслити нежиттєздатність сепаратистських анклавів і посилити стимули для використання дипломатичних інструментів.

Можливість стримування ворога досі більшою мірою залежить від України. Необхідність проведення реформ у системі оборони така ж велика, як і в інших сферах, і керівництво країни повинно бути готовим їх проводити. Потрібно осучаснити структури командування і вищого оборонного управління, і в цьому напрямку необхідні значні зусилля і президентська підтримка. Україна не матиме необхідного військового потенціалу, допоки не побудує якісну систему державного управління. А це під силу лише Україні.

Україна не матиме необхідного військового потенціалу, допоки не побудує якісну систему державного управління. А це під силу лише Україні

³⁰ Про обговорення державної мобілізації в контексті російської безпеки див. Monaghan, A. (2016), Russian State Mobilization: Moving the Country on to a War Footing, Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/publication/russian-state-mobilization-moving-country-war-footing>.

Росія: наполегливий і гнучкий противник

У всьому, що стосується України, дорікання Заходу на адресу Росії лише підтримують і посилюють її територіальні претензії, які існують з часу розпаду Радянського Союзу. У своїй теперішній політиці Захід виходить із того, що дії Росії в Україні є актом агресії й порушенням міжнародного права, а в Москві та на більшій території решти Росії така позиція викликає не більше ніж цинічну реакцію. Інтереси Росії в Україні породжені численними факторами, але основним із них є питання ідентичності. Відомий вислів колишнього радника президента США з питань національної безпеки Збігнева Бжезінського про те, що «без України Росія перестає бути імперією», отримує нове російське звучання: «Без України Росія може бути імперією, але перестає бути Росією»³¹. Це переконання, яке нині посилюється державною ідеологією, бере початок із набагато древніших настроїв і міфологій. Військові кампанії Катерини II, яка заснувала Новоросію на землях нинішнього сходу України, були не визвольними, а завойовницькими війнами, покликаними викоринити все українське з тих, кого Олександр II пізніше називатиме частиною «троїстого російського народу»³².

Російські геополітичні традиції настільки ж давні, як і її цивілізаційні устої. Ідеї буферних зон, сфер впливу і обмеженого суверенітету країн-сусідів лягли в основу російського геополітичного мислення ще в імперську добу, і в пострадянські часи вони залишаються ключовими елементами російської системи безпеки. Російське військове керівництво визначає загрози на основі їх близькості, а безпеку ототожнює з контролем певних територій (незалежно від того, що про це думають жителі цих територій) та оборонними периметрами, на які ніхто не може претендувати. В період після закінчення «холодної війни» політика Заходу в питаннях Косово чи Іраку, а також, очевидно, розширення НАТО сприяли виведенню цього бачення на рівень ортодоксальної істини. До цього ж додалася Помаранчева революція 2004-2005 років в Україні (яка збіглася в часі зі східним розширенням ЄС). Тому Москва сприймає світовий порядок, усталений після завершення «холодної війни», як систему диктату і посягання на чужі інтереси, що має на меті ізолювати Росію і, за словами Леоніда Решетнікова, колишнього директора офіційного аналітичного центру президентської адміністрації, «скинути Президента Путіна і спровокувати розкол країни»³³.

Російські інтереси в Україні виникли під впливом історії, географічного розташування і певних сентиментів. Натомість існуюча політика щодо України стала результатом доступних засобів, можливостей і обмежень. У 2014 році

³¹ Повна цитата Бжезінського: «Без України Росія перестає бути імперією, але з підкупленою і підкореною Україною Росія автоматично стає імперією», Wall Street Journal (2013), 'The Battle for Ukraine', 27 November 2013, <https://www.wsj.com/articles/the-battle-for-ukraine-1385419698?tesla=y> (paywall). Brzezinski, Z. (1994), 'The Premature Partnership', Foreign Affairs, March/April 1994, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1994-03-01/premature-partnership>.

³² Ще під час першого радянського перепису населення в 1926 році 65,8% жителів восьми областей, наближених до Новоросії, назвали своє етнічне походження українським і тільки 16,4% - російським. Попри приплив у ці регіони росіян під час сталінських п'ятирічок, згідно з результатами українського перепису населення 2001 року, росіяни становили менше чверті населення, а етнічні українці – більше двох третин. Clem, S. R. (2014), 'What Exactly is Putin's New Russia?', Washington Post, 4 September 2014, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/09/04/what-exactly-is-putins-new-new-russia/?utm_term=.61d6fdefa3c6.

³³ Аргументы недели (2015), «Цивилизация Россия», 2 квітня 2015 р., <http://argumenti.ru/toptheme/n481/394395>. Леонід Решетніков є колишнім директором Російського інституту стратегічних досліджень.

Росія діяла і за планом, і водночас поспіхом та спонтанно. Задовго до приходу Путіна до влади Росія використовувала всі можливі засоби, щоб впливати на українські політичні процеси, роботу бізнесу та органів безпеки. Коли Янукович у власних інтересах витиснув із управлінської системи всіх професіоналів і наповнив її наближеними особами, тим самим він сприяв цьому процесу. Якби він залишився при владі, у Росії не було б позірних причин для анексії Криму чи розпалювання сепаратистських рухів на Донбасі. Але Янукович втратив владу, і втратив її дуже несподівано. Через три місяці після того, як Росія досягла бажаного результату, вона наштовхнулася на нове керівництво у Києві й несподівано втратила свій вплив на Україну. Після завоювання і анексії Криму Росія змінила ситуацію. Вона відновила свою значимість і змінила баланс сил у Чорному морі. Але вона глибоко недооцінила український дух і здатність до опору, хоча про це вже багато говорили і немає потреби повторюватися.

Як і в будь-якому іншому складному проекті, у своїй політиці щодо України Росія рухається поетапно і підлаштовується під опір, який виникає на її шляху. Від початку конфлікту її ціллю була федералізація України (тобто фрагментація і нейтралізація) за погодженням з Європою і з дотриманням необхідних вимог і критеріїв. Але окремі особи і організації, близькі до російської влади (в тому числі з Державної Думи), час від часу озвучували навіть амбітніші завдання, які не викликали офіційної критики. На кожному етапі російська політика націлена на ті сфери, де вона відчуває слабкість супротивника.

Ключові етапи еволюції цієї зовнішньої політики наступні:

Етап 1: Новоросія (березень – вересень 2014 р.). Українські території, на яких історично проживало російськомовне населення, спочатку вважалися слабким місцем України, і саме на них було сфокусоване російське військово-стратегічне планування. Опублікована кореспонденція і записи переговорів підтверджують, що на початку 2014 року Кремль фінансував і координував військові дії не тільки на Донбасі, а й в Харкові, Дніпропетровську, Маріуполі, Запоріжжі та Одесі³⁴. Ця діяльність була організована нашвидкуруч і більшою мірою виявилася неефективною. У прикордонних регіонах на сході Донбасу, де результати були кращі, за документальними свідченнями, кремлівський куратор Владислав Сурков затверджував кожну кандидатуру на будь-яке міністерське призначення, перш ніж вона була публічно оголошена^{35, 36}. Проект Новоросія закінчився, коли у серпні 2014 року Росія почала збройний наступ за участі сепаратистських формувань та власних збройних сил.

Етап 2: Мінськ (вересень 2014 – лютий 2017 рр.). Після підписання Мінських угод Москва продовжила діяти так, наче слабкі місця України перемістилися в Берлін, Париж і Вашингтон. На словах Росія заявляла, що вона «хоче, щоб ці

³⁴ Записи розмов із Сергієм Глазєвим: Генеральна прокуратура України (2016 р.), Докази причетності влади РФ до посягання на територіальну цілісність України, https://www.youtube.com/watch?v=l6K1_vHrJPU (accessed 26 Jul. 2017).

³⁵ The Insider (2016), «Слава в Украине. Взломанная переписка Суркова. Часть I», 26 жовтня 2016 р., <http://theins.ru/politika/34411>.

³⁶ The Insider (2016), «Слава в Украине. Взломанная переписка Суркова. Часть II», 27 жовтня 2016 р., <http://theins.ru/politika/34558>.

[сепаратистські] республіки були в складі України»³⁷. Але насправді Росія прагнула схилити Захід до такої форми інтеграції, яка б порушила територіальну цілісність України і зрештою змінила її євроатлантичний курс. Постійні пошуки Заходом компромісного рішення лише деморалізували Київ, як і постійне повторення мантри про те, що обидві сторони повинні дотримуватися угоди, яку систематично порушує одна з них. При цьому Захід ані пішов на поступки в ключових положеннях угоди, ані змушував Київ прийняти пропозицію Москви. Попри неодноразові військові погрози і напади, Україна не піддалася на провокації, не вчинила необдуманих кроків і не втратила самоконтроль. Протягом шестиденних бойових дій в околицях Авдіївки в лютому 2017 році українські збройні сили здолали війська сепаратистів під російським командуванням, хоч ті мали значну артилерійську перевагу.

Етап 3: Дестабілізація. Що більше Росія наполягає на необхідності дотримуватися положень Мінських угод, то більш нереалістичною стає можливість це зробити. 18 лютого 2017 року Путін підписав постанову, за якою Росія визнає (тимчасово) внутрішні паспорти, видані в сепаратистських республіках, а офіційною валютою на цих територіях стає російський рубль. Протягом наступних кількох тижнів з благословення Москви проросійська влада в ОРДЛО експропріювала ряд державних і приватних підприємств, які, попри воєнні дії, постачали на неокуповані території антрацитне вугілля і промислові комплектуючі та сплачували податки. Основним поштовхом до цих захоплень були економічні труднощі, пов'язані зі скороченням російського субсидування цих «республік». На щастя для Москви, зручним приводом для цього стала несанкціонована блокада ОРДЛО з боку ветеранів антитерористичної операції (АТО)^{38, 39}.

Але головна мета Росії стає все очевиднішою. 18 липня Олександр Захарченко, президент так званої Донецької народної республіки, оголосив про створення (начебто відновлення) нової держави Малоросії⁴⁰. На відміну від Новоросії, під якою розуміється частина території сучасної України, Малоросія (тобто Мала Росія) – це історичне (і принизливе для українців) поняття на позначення майже всієї території України (19 із 24 теперішніх областей, включаючи Київ). За словами Захарченка, Київ втратить статус столиці України і залишиться лише «історичним і культурним центром»⁴¹.

Кремль швидко дистанціювався від цієї ініціативи і знову заявив про необхідність дотримуватися Мінських угод. Але все, як завжди, було не так просто. Протягом кількох годин після заяви Захарченка видатні російські посадовці,

³⁷ Hirst, T. (2015), 'Putin's dream of reuniting the Russian empire is falling apart', Business Insider, 26 May 2015, <http://uk.businessinsider.com/putin-puts-novorossiya-project-put-on-hold-2015-5>.

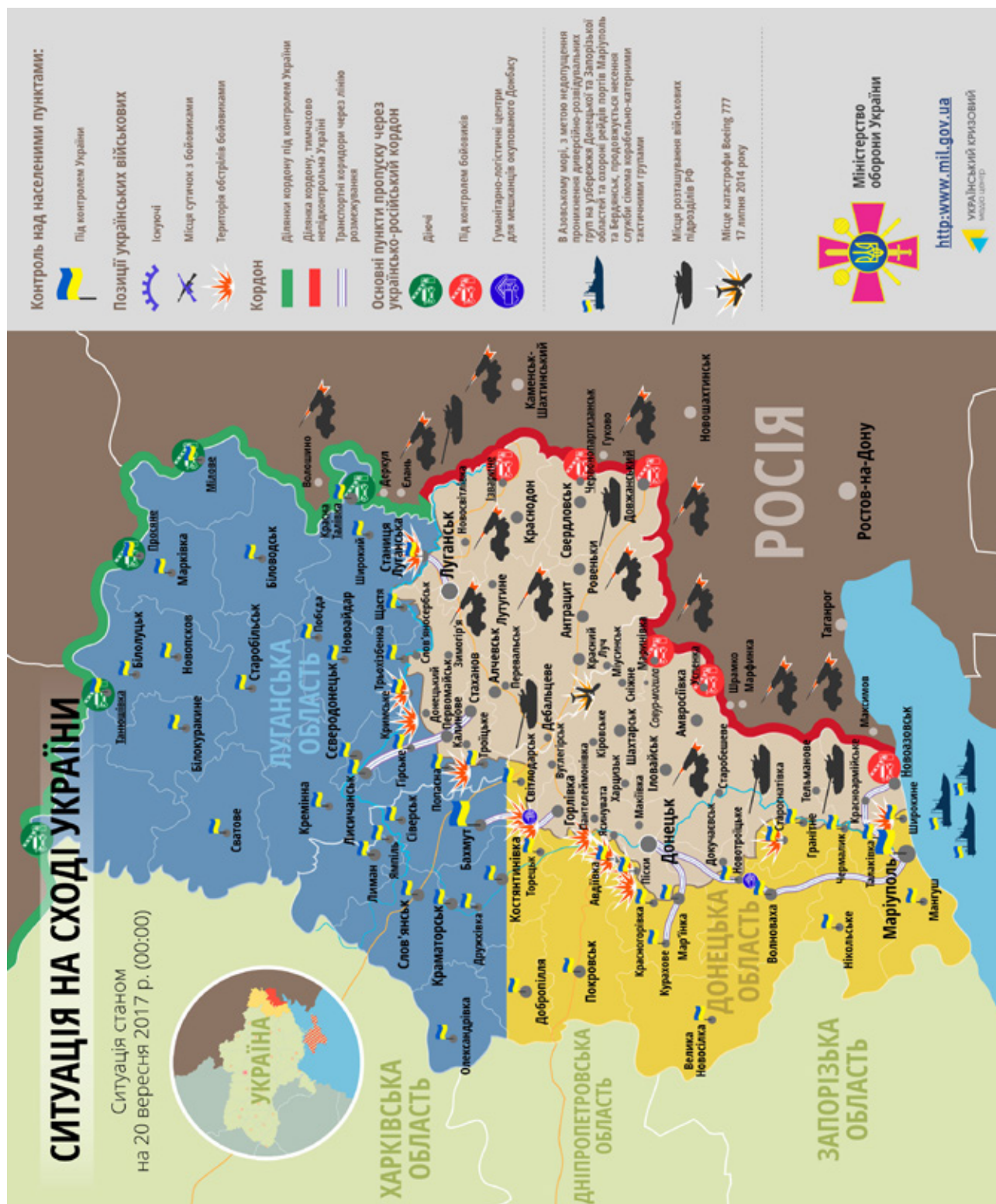
³⁸ Рахманін, С. (2017 р.), «оГРАБЛінний президент, Дзеркало тижня, 17 березня 2017 р., <http://gazeta.zn.ua/internal/ograblinnyy-prezident-.html>.

³⁹ Grytsenko, O. (2017), 'Russian controlled Donbas splits further from Ukraine', Kyiv Post, 28 April 2017, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/russian-controlled-donbas-splits-ukraine.html>.

⁴⁰ Про походження Малоросії та наслідки заяви Захарченка див.: Edwards, M. (2017), 'Little Russia, Big Dreams', Open Democracy, 19 July 2017, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/maxim-edwards/little-russia-big-dreams-0>.

⁴¹ Интерфакс (2017), «Глава ДНР заявил об учреждении нового государства Малороссия, 18 липня 2017 р., <http://www.interfax.ru/world/571007>.

Карта 1: Східна Україна, стан конфлікту, вересень 2017 р.



Джерело: Міністерство оборони України і Український кризовий медіа-центр.

Сьогодні, як і в березні 2014 року, Росія не полишає наміру або досягти свого, або зробити з України некеровану державу

зокрема Леонід Калашніков, керівник комітету Державної Думи у справах СНД, підтримали цю ініціативу⁴². Дуже показовою була оцінка з боку Суркова (який навряд чи діяв без погодження зверху): «Весь цей хайп з приводу уявної держави Малоросія **загалом корисний**. Головне в цьому те, що Донбас воює не за відділення від України, а за її цілісність»⁴³. Іншими словами, заява Захарченка хоч і не є, за словами офіційного представника Росії в Мінській контактній групі Бориса Гризлова, справжньою політичною заявою, але вона свідчить про ескалацію ідеологічної війни проти української держави⁴⁴. Завданням цієї ідеологічної війни, згідно з повідомленням про підсумки зустрічі російського керівництва, випущеним Службою безпеки України (СБУ), є «перезапуск правлячого режиму в Україні»⁴⁵.

Але як складова гібридної війни ідеологічна війна не обмежується голосними заявами. Силкові методи також були задіяні на неокупованій території України. З кінця 2016 року серед них були і вбивства командирів українських сил спеціального призначення, яким СБУ, здається, нездатна перешкодити⁴⁶. Серед інших, не таких радикальних, методів є зростаюча ворожість проросійських опозиційних сил (наприклад, під час параду на День перемоги 9 травня в Києві, коли поліція не захотіла або не змогла завадити грубому побиттю ветеранів АТО), цільове використання кримінальних груп для здійснення насильницьких політичних дій, операції за участю підставних націоналістів, кібератаки і, за свідченнями експертів, ще нахабніше проникнення в правоохоронні органи та інші структури. У 2014 році рішення про початок АТО і непроголошення війни було виправданим, зважаючи на необхідність поважати громадянські права, зберегти підтримку Заходу і сприяти дипломатичному вирішенню питання. Сьогодні ж це не дає Україні законних шляхів боротьби проти дій Росії з проникнення в органи влади України і саботажу їхньої роботи. Нинішні законодавчі спроби запровадити надзвичайний стан в окремих східних районах, здається, більше націлені на те, щоб укріпити електоральну позицію Порошенка, аніж посилити національну безпеку.

⁴² РІА (2017), «Депутат Госдуми считает неизбежным создание государства Малороссии», 18 липня 2017 р., <https://ria.ru/world/20170718/1498676570.html>.

⁴³ Solovey, I. (2017), 'Malorossiya as an example of ideological war against Ukraine's integrity', LB.ua, 21 July 2017, https://en.lb.ua/news/2017/07/21/4175_malorossiya_example.html.

⁴⁴ Вражаюче формулювання її цілей див.: Акопов, П. (2017), «Украина обречена снова стать Малороссией», Взгляд, 18 липня 2017 р., <https://vz.ru/politics/2017/7/18/879201.html>.

⁴⁵ UNIAN Information Agency (2017), 'Putin orders intel services to achieve "reset of Ukraine's ruling regime" – SBU chief', 22 July 2017, <https://www.unian.info/politics/2043429-putin-orders-intel-services-to-achieve-reset-of-ukraines-ruling-regime-sbu-chief.html>.

⁴⁶ Найбільш показове вбивство керівника спецназу Головного управління розвідки Максима Шаповала в січні 2017 р.. Brown, D. (2017), 'A Ukrainian officer killed in a car bomb was reportedly investigating Russia for international court case', Business Insider, 28 June 2017, <http://uk.businessinsider.com/the-ukrainian-officer-killed-car-bomb-was-investigating-russia-2017-6?r=US&IR=T>.

Аудит війни

Енгельс якось казав, що «війна перевіряє країни на міцність і виносить смертний вирок закостеним соціальним організаціям». Конфлікт, який почався в 2014 році, ще винесе свій вирок Україні. Насправді до закінчення боротьби ще дуже далеко. На початку 2017 року на Заході зростали сподівання на те, що агресія Росії щодо свого сусіда досягла піку. Але цей прогноз передчасний і, радше, помилковий.

На початку Першої світової війни Ленін планував перетворити війну між державами на міжнародну громадянську війну між пролетаріатом і правлячими класами. Такий спосіб мислення зберігається і в тих, хто сьогодні формує зовнішню політику Росії. Про це не можна забувати, оскільки, з точки зору Росії, конфлікт в Україні – це конфлікт між Росією і західним блоком, який прагне знищити єдність російської цивілізації. Сьогодні методологія Леніна простежується на трьох рівнях. По-перше, Москва намагається переконати впливові фігури в Європі і Північній Америці, що війна на Донбасі – це громадянська війна, в якій Росія є правомірною зацікавленою стороною, а не нападником. Цей гамбіт не провалився, тому що у світі ніхто нічого не знає про Україну, а Росія вкладає величезні кошти в те, щоб підтримувати свою політичну риторику. Окрім того, у парадигмі «громадянська війна» є елементи правди. Війна в Україні – це міждержавний конфлікт, але як і у випадку з іншими війнами, які Росія вела в сусідніх із нею державах, він має і громадянський, і міжособистий виміри. Розмивання межі між ними є і ціллю, і методом ведення того, що ми тепер називаємо «гібридною війною», але цей підхід має давню традицію.

По-друге, більшість своїх гібридних методів Росія застосовує і в країнах Європи та США. Не Росія викликала різні хвилі невдоволення в повоєнній Європі. Але Росія їх ідентифікувала і почала інтенсивно посилювати. Мабуть, їй це вдалося аж занадто добре, оскільки інші країни почали помічати руку Москви у своїх внутрішніх справах, що негативно позначилося на планах Росії.

По-третє, попри важливість того, що Росія робить деінде, саме в Україні її жорстокі та завуальовані дії загрожують виживанню держави. Сьогодні, як і в березні 2014 року, Росія не полишає наміру або досягти свого, або зробити Україну некерованою державою. Це розуміють більшість українців. Більшою мірою російська політична риторика і її методи мають зворотній ефект: ті, хто вважав Росію ворогом, укріпилися в своєму баченні, а у багатьох із тих, хто раніше вважав росіян братнім народом, з'явилося вороже ставлення до них.

Але так думають не всі українці. На більшій території Донбасу війна викликала відчуження і недовіру до всіх сторін конфлікту. У деяких районах, звільнених з-під контролю сепаратистів, рівень ідентифікації з Україною серед жителів нижчий, ніж у 2014 році. Це частково відображає міграцію молодшого, більш професійного і освіченішого населення в порівняно «нормальні» регіони України, багато з яких, до речі, отримали новий економічний імпульс. Це також свідчить про неспроможність української влади протистояти інтенсивній і брехливій медіа-пропаганді Росії та, що найгірше, - про її байдужість до соціальних і матеріальних потреб регіонів, постраждалих від війни.

*Економічна
нерівність
між різними
групами і регі-
онами ство-
рює приховану
загрозу стабіль-
ності, таку ж
серйозну, як і
російські агенти
і диверсанти*

Багато українців переносять щоденні життєві труднощі з неймовірною стійкістю. Але економічна нерівність між різними групами і регіонами створює приховану загрозу стабільності, таку ж серйозну, як і російські агенти і диверсанти. Досі спроби Росії підкорити Україну викликали переважно опір, а не покору. Але постійно покладатися на терпіння українців надто ризиковано.

Так само важливо, щоб українське керівництво поважало і не порушувало основу національної солідарності. Творцями української державності після 1991 року, як і її євроатлантичної орієнтації, були значною мірою члени російськомовних еліт зі сходу України. У Конституції 1996 року було закріплено громадянський, екуменічний і плюралістичний характер держави. Як було зазначено в одному з попередніх звітів Chatham House, «ООН, ОБСЄ і ПАРЕ (Парламентська асамблея Ради Європи) звернули увагу на те, що в період з 1992 по 2014 роки в Україні не було конфліктів на етнічному, конфесійному чи мовному підґрунті»⁴⁷. Природно, що війна повернула Україні повагу до українського характеру. Але може настати момент, коли культурна русофобія стане отрутою, а не протитрутою. Мовні положення Закону про освіту від 25 вересня 2017 року можуть стати тією межею, перехід якої здатен ще більше погіршити стосунки не лише з Росією, а й Угорщиною, Румунією і Польщею⁴⁸.

Як би не розвивалися стосунки між Росією і Заходом, Україна залишатиметься ключовим персонажем у власній драмі. Як 20 років тому казав тодішній президент Леонід Кучма, перевіркою незалежності країни є її «здатність об'єднатися в критичний момент». Три з половиною роки конфлікту показали, що така можливість існує. Але вона не безмежна і залежить не лише від незмінної політики Заходу, а й від моральних якостей і політичної мудрості українського керівництва та стійкості українського народу.

⁴⁷ Giles, K., Hanson, P., Lyne, R., Nixey, J., Sherr, J. and Wood, A. (2015), The Russian Challenge, Chatham House Report, London: Royal Institute of International Affairs, p. 24, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150605RussianChallengeGilesHansonLyneNixeySherrWoodUpdate.pdf

⁴⁸ В той час як проект закону гарантував право національних меншин «вивчати їхню рідну мову в державних і муніципальних закладах освіти», прийнятий закон обмежує це право до «дошкільної та початкової освіти». На сьогодні 365 тис. учнів відвідують російськомовні школи, 19 тис. – румунські і молдавські школи та 16 тис. – угорські школи. Варто звернути увагу, що на сьогодні лише 15% жителів України називають російську своєю рідною мовою. Див.: Dąbrowski, T., Piechal, T. and Sadecki, A. (2017), 'Ukraine: a blow against the national minorities' school system', Centre for Eastern Studies (OSW), Warsaw, 27 September 2017, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-09-27/ukraine-a-blow-against-national-minorities-school-system>.

3. Європейська інтеграція

Катарина Волчук

Угода про асоціацію між Україною і ЄС відкриває дуже великі політичні, геополітичні та економічні можливості. Україні ця угода дає стимул для глибоких і всеосяжних реформ у сфері державного управління та економіки. Для ЄС угода є лакмусовим тестом ефективності її зовнішньої політики в часи, коли Росія використовує всі можливі засоби, щоб покарати Україну за бажання зблизитися з Європою.

Згідно з положеннями угоди, підписаної в березні 2014 року, Україна бере на себе зобов'язання щодо широкої співпраці з ЄС, зокрема узгодження законодавства і регуляторної політики у багатьох сферах. Угода також містить положення у сфері торгівлі, покликані дати Україні доступ до єдиного ринку ЄС, які прописані переважно в економічній частині – Угоді про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ)⁴⁹. Обидва документи повністю набули чинності 1 вересня 2017 року, хоча ПВЗВТ почала тимчасово діяти з січня 2016 року.

У цьому розділі проаналізовано виклики, які стоять перед Україною в питаннях виконання взятих на себе зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію, та оцінено досягнутий прогрес (і невдачі). Ідея розвитку тісніших стосунків із ЄС має значну підтримку серед українського населення, яке втомилося від корупції та економічних труднощів і прагне ефективного державного управління та покращення рівня життя. Прихильники європейської інтеграції України сподіваються, що імплементація Угоди про асоціацію сприятиме запровадженню в Україні європейських норм та стандартів і таким чином змінить політичне життя і стан економіки.

Проте на шляху до швидкої та ефективної реалізації реформ є чимало перепон. Передовсім імплементацію Угоди про асоціацію ускладнюють українські застарілі державні органи та труднощі економічного характеру, які ще більше посилилися завдяки ворожим діям Росії. На шляху реалізації реформ також стоїть так звана українська подвійна реальність, зокрема розбіжності між формальним законодавством та неформальними практиками у прийнятті рішень. Інсайдери використовують державні заклади й установи для власного збагачення, а не для того, щоб виконувати свої функції та служити суспільству. Як тільки в результаті реформи виникає ризик закриття каналу незаконного збагачення, її реалізація стикається з рішучим опором з боку державних посадовців і більшої частини нинішньої політичної еліти.

Проблеми настільки серйозні, що Україна отримала від ЄС безпрецедентну підтримку, рівень якої перевищує лише рівень підтримки для країн, що вступають в Європейський Союз. Хоча поширення принципів технократичного управління, в якому ЄС не має рівних, недостатньо для подолання опору реформам. Досвід свідчить, що ЄС потрібно поєднувати поширення технічних правил і розвитку можливостей державних органів із застосуванням сильнішого політичного тиску, навіть на окремих високих представників державної влади України. Також ЄС варто більш демонстративно підтримувати активних реформаторів, особливо з середовища громадянського суспільства, яке перебуває під тиском української влади.

⁴⁹ Про компактний і доступний аналіз Угоди про асоціацію див.: Emerson, M. and Movchan, V. (eds) (2016), *Deepening EU-Ukrainian Relations. What, why and how?*, London: Rowman & Littlefield International.

Угода про асоціацію: зобов'язання і виклики

Угода про асоціацію між Україною і ЄС – найдовший і найбільш деталізований документ такого типу. Це зразковий приклад амбіційної та всеохоплюючої угоди про вільну торгівлю нового покоління, яка значно перевершила прості угоди про зниження тарифів та доступ до інвестицій і включила в себе значно ширші питання, такі як гармонізація нормативних вимог щодо стандартів продукції, антимонопольного законодавства і державних закупівель. Ця угода динамічна і гнучка. Вона дозволяє відповідним органам з обох сторін у майбутньому за необхідності вносити зміни в додаткові положення. І хоча угода не відкриває перспективи членства України в ЄС, вона дозволяє мати дуже вигідні та привілейовані стосунки з чіткою метою економічної інтеграції України з внутрішнім ринком ЄС. Дуже мало угод між ЄС і країнами третього світу відкривають такий широкий доступ до єдиного ринку.

Угода про асоціацію містить детальні та обов'язкові положення, які вимагають від України приведення свого законодавства у відповідність до вимог ЄС у комплексному процесі під назвою «гармонізація законодавства». Окрім скасування тарифів, в угоді особливу увагу звернуто на наближення інституційних і регуляторних норм до вимог ЄС. Цей підхід відображає центральне значення в політиці ЄС вузькоспрямованих, технічних і універсальних правил. Він також підкреслює більш загальну мету угоди, яка полягає в досягненні соціально-економічної та політичної модернізації.

Проблема цього підходу полягає в тому, що Угода про асоціацію була розроблена за зразком угод, які не були призначені для використання в ситуаціях, подібних до ситуації в Україні. У багатьох аспектах Угода про асоціацію схожа на угоди, які готуються для підписання з країнами, які прагнуть приєднання до ЄС, але з ключовою відмінністю в тому, що напрацьоване законодавство ЄС не є і не було призначене для модернізації країн з нижчим рівнем економічного та інституційного розвитку. Законодавство ЄС призначене для розвинутіших ринкових економік як частина процесу формування єдиного ринку ЄС. Деякі частини цього законодавства настільки складні, що навіть країнам-членам ЄС складно їх запровадити. Парадокс української ситуації полягає в тому, що ті проблеми, які має вирішити Угода про асоціацію – слабкі адміністративні можливості, відсутність верховенства права і слабка економіка, – це ті ж самі проблеми, які заважають імплементації Угоди про асоціацію.

У зв'язку з цією угодою виникає ще три проблемних питання. Перше з них полягає у відсутності дорожньої карти для економічної інтеграції України та ЄС. Угода про асоціацію передбачає гармонізацію 80-90% нормативно-правової бази, що стосується єдиного ринку, але наразі відсутні навіть попередні оцінки всього обсягу загальних або секторальних змін (або обсягу інвестицій), необхідних для її імплементації. Окремі посадовці ЄС, лідери проектів та експерти рухаються в невідомому напрямку із завданням розробити дієвий шлях до гармонізації в різних державних органах і секторах.

Друге питання полягає в тому, що угода ще не достатньо оптимізована під потреби України. У багатьох аспектах Угода про асоціацію відображає найкращий світовий досвід, а не найкращий варіант для України. Вона передбачає

Парадокс української ситуації полягає в тому, що ті проблеми, які має вирішити Угода про асоціацію – обмежені адміністративні можливості, відсутність верховенства права і слабка економіка, – це ті ж самі проблеми, які заважають імплементації Угоди про асоціацію

перенесення складних і витончених правил у ідіосинкратичний український контекст, в якому спочатку потрібно вирішити такі базові проблеми, як слабкі органи управління і відсутність верховенства права. В Угоді про асоціацію зазначені різні зобов'язання щодо різних галузей, але перенесення нормативно-правової бази ЄС не обов'язково є простим і ефективним методом проведення реформ. Для знаходження найкращого варіанту для українського контексту потрібно провести значну роботу з пошуку шляхів практичної реалізації угоди.

Третя проблема полягає у відсутності дієвих механізмів, в тому числі санкцій, які могли б застосовуватися у випадку, коли одна зі сторін (швидше за все, Україна) не виконує взяті на себе зобов'язання. Не можна відкидати ймовірність того, що опір реформам буде сильнішим, ніж очікувалося. Якщо це станеться і якщо Україна понесе матеріальні наслідки недотримання умов угоди⁵⁰, ЄС може втратити той самий інструмент впливу на політику України, який угода має намір створити.

Таблиця 2: Угода про асоціацію між Україною і ЄС

Угода про асоціацію між Україною і ЄС – це дуже комплексний договір із складною та багаторівневою структурою та численними, часто дуже великими додатками. Найлегший спосіб зрозуміти цей документ – розділити його на чотири основні частини⁵¹:

- Частина I. Політичні принципи, верховенство права і зовнішня політика
- Частина II. Угода про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ)
- Частина III. Секторальна співпраця
- Частина IV. Інституційні положення

Частина I

У ній йдеться про різні політичні питання - від демократії, прав людини і верховенства права до антикорупційного законодавства, зовнішньої політики і безпеки. Мабуть, цю частину угоди можна віднести до категорії «м'якого права», зважаючи на вміст у ній політичних зобов'язань і положень про «максимальні зусилля» щодо співпраці. При цьому такі європейські цінності, як демократія і дотримання прав людини, вважаються ключовими аспектами цієї угоди, і їх порушення може призвести до призупинення дії угоди.

⁵⁰ Навесні 2017 року деякі українські посадовці закликали вийти за межі Угоди про асоціацію і почати переговори про «більш поглиблені відносини». Це був несподіваний і непродуктивний крок. ЄС однозначно не готовий починати обговорення нового формату стосунків між Україною та ЄС, доки не буде впроваджена Угода про асоціацію. Це викликає питання про те, чому прозвучала така ініціатива. Здається, що це був превентивний хід, покликаний відбити критику ЄС щодо політики України. Ідея полягала в тому, що, якщо ЄС буде критикувати Україну за невиконання реформ, українська сторона зможе відповісти, що ЄС не може «вказувати, що нам робити», оскільки він відмовився ще більше поглибити стосунки з Україною. Попри все, існують хороші причини для перегляду тарифів і безмитних квот у ПВЗВТ, що можна зробити, якщо ЄС і Україна погодяться на зміну цих положень.

⁵¹ Цей поділ відповідає структурі, запропонованій Емерсоном і Мовчаном (eds) (2016), *Deepening EU-Ukrainian Relations. What, why and how?*

Частина II

ПВЗВТ становить дуже предметну частину Угоди про асоціацію, в якій йдеться про ключові торговельні аспекти двосторонньої співпраці. Велика частина об'ємних додатків до Угоди про асоціацію відноситься саме до ПВЗВТ.

У ПВЗВТ йдеться про витончені механізми «гармонізації законодавства», необхідні для забезпечення однакової інтерпретації та ефективної імплементації відповідного законодавства ЄС в Україні. Поглиблена економічна інтеграція, передбачена ПВЗВТ, потребує розширеної правової і регуляторної гармонізації. ПВЗВТ покликана відповідати потребам завтрашнього дня і тому містить кілька механізмів адаптації до динамічної еволюції нормативно-правової бази ЄС.

Важливою особливістю ПВЗВТ є залежність від певних умов: доступ України до ринків ЄС залежить від дотримання взятих на себе зобов'язань, виконання яких буде постійно відстежуватися. З цією метою українська влада зобов'язана періодично звітувати перед ЄС у дати, зазначені в угоді. Для моніторингу дотримання вимог ЄС може відправляти до України моніторингові місії у складі представників керівних органів, установ та організацій, неурядових організацій, контролюючих органів і незалежних експертів. Вимога суворого дотримання умов угоди свідчить про обережне ставлення ЄС у питанні відкриття єдиного ринку пострадянським країнам, які мають менш розвинені політичні та економічні системи, ніж у більшості країн-членів ЄС.

Частина III

Ця частина сфокусована переважно на економічній співпраці та охоплює 14 «секторальних» питань, зокрема, енергетику, транспорт, фінансові послуги, сільське господарство і громадянське суспільство. Положення щодо деяких секторальних питань, таких як послуги, настільки ж комплексні й деталізовані, як і в ПВЗВТ. Це дуже об'ємна частина угоди, яка підкреслює її глибину.

Частина IV

Ця частина містить правові й інституційні положення. Угода про асоціацію містить комплексний механізм вирішення спорів і складну інституційну структуру. Ключовим її органом є Рада Асоціації. Рада проводить зустрічі на рівні міністрів. Вона діє як форум для обміну інформацією, а також має повноваження доповнювати або вносити зміни в додатки до угоди з метою гармонізації з можливими змінами в законодавстві ЄС.

Динамічна структура Угоди про асоціацію відрізняє її від попереднього пакту між ЄС і Україною - Угоди про партнерство і співробітництво 1994 року. Це була статична і фіксована угода, за якою спільні органи не могли змінюватися і вносити корективи у їхній склад. На противагу тому документу, Угода про асоціацію допускає внесення певних змін і доповнень. Але подібні зміни допускаються лише у додатках – Рада не може змінювати основний текст угоди, зокрема й тому що це потребуватиме виконання складної процедури ратифікації з обох сторін за спеціальною процедурою ЄС.

Угода про асоціацію набула чинності 1 вересня 2017 року після завершення тривалої процедури ратифікації в ЄС (див. хронологію, Таблиця 1, Розділ 1).

Джерело: Wolchuk, K. (2017), Demystifying the Association Agreements. Review of the Trilogy of Handbooks: on the EU's Association Agreements and Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTAs) with Georgia, Moldova and Ukraine, Brussels: Centre for European Policy Studies, <http://www.3dcftas.eu/publications/other/demystifying-association-agreements-review-trilogy-handbooks-eu%E2%80%99s-association>

Європейська інтеграція і українські реалії

До Революції гідності 2014 року в Україні лунало багато розмов про реформи, але справжні зміни в економіці й політиці майже не відбувалися. Натомість з перших днів незалежності в 1991 році Україну охопив «процес інституційної ерозії, який призвів до послаблення обмежень у поведінці державних суб'єктів і розмиття меж допустимого між дозволеною в рамках закону діяльністю і діяльністю з метою власного збагачення»⁵². Як і в більшості інших пострадянських країн, виконання політичних цілей і завдань було зведено нанівець, а державні органи перетворилися на приватні вотчини впливових чиновників⁵³. Подальша трансформація України залежатиме від того, чи зможуть реформатори «взяти під контроль» ці органи і простежити за тим, щоб вони діяли в інтересах всього суспільства, а не заради збагачення окремих наближених осіб. Важливо також, чи зможе Україна покінути з давньою традицією так званої «декларативної європеїзації» - коли чиновники постійно говорять про європейську інтеграцію, але не здійснюють практичних кроків у цьому напрямку. Дуже часто чиновники створюють видимість реформ, хоча насправді не реалізують їх.

Українська влада

Інтеграція з ЄС впливає майже на всі аспекти політичної діяльності України й вимагає суттєвої організаційної координації. Але конституційна система України, яка досить ефективно захищає від монополізації влади, не сприяє ефективному управлінню. Після повернення до варіанту Конституції 2004 року (що було однією з вимог Євромайдану) відбувся розкол виконавчої влади, утворилися два центри прийняття рішень: Кабінет Міністрів, відповідальний за більшість політичних напрямків, та регіональні і правоохоронні структури, підконтрольні Президенту. Ця розділена система створює серйозні проблеми: з одного боку, вона перешкоджає діяльності, розмиваючи зони відповідальності, а з другого боку, створює численні можливості для опору реформам (наприклад, даючи Президенту право накладати вето на проекти законів). Міжнародним донорам складно зрозуміти логіку цієї візантійської системи. Подолати ці проблеми покликана Національна рада реформ, створена в 2014 році. Вона об'єднує Президента, Прем'єр-міністра, міністрів, парламентарів, представників бізнесу і міжнародної спільноти. Але досі цей орган не став дієвим стратегічним центром. Як сказав один експерт із ЄС, «будь-яка інша система була б кращою за цей нефункціональний гібрид»⁵⁴.

Структурні недоліки у виконавчій гілці влади доповнюють проблеми у Верховній Раді, однопалатному українському парламенті. Хоча вибори в жовтні 2014 року привели до влади хвилю нових парламентарів, реформаторські сили в законодавчій системі залишаються роздірбленими і слабкими, в той час як при-

*Справжня
(а не на словах)
європейська
інтеграція
не знаходить
підтримки в
стінах Верхов-
ної Ради. Різні
ініціативи
ЄС принесли
дуже обмежені
результати*

⁵² Leitch, D. (2016), *Assisting Reform in Post-Communist Ukraine, 2000–2012. The Illusions of Donors and the Disillusion of Beneficiaries*, Stuttgart: ibidem Press, p. 69.

⁵³ Kosals, L. and Maksimova, A. (2015), 'Informality, crime and corruption in Russia: A review of recent literature', *Theoretical Criminology* 19(2), doi:10.1177/1362480615581099, p. 279.

⁵⁴ Інтерв'ю з експертом із однієї з країн-членів ЄС, Київ, лютий 2017 р.

вілейовані групи закріпили своє становище. Фракції та політичні партії часто складаються з груп людей, об'єднаних навколо видатних політичних фігур, наприклад Президента Петра Порошенка чи колишнього Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко, кожна з яких схильна до популістської риторики і діяльності. Водночас президентська адміністрація перешкоджає конструктивній політичній активності, нейтралізуючи реформаторів у парламенті.

Справжня (а не на словах) європейська інтеграція не знаходить підтримки в стінах Верховної Ради. Різні ініціативи ЄС (наприклад, місія Європейського Парламенту під керівництвом Пета Кокса, націлена на посилення ролі й підвищення ефективності законодавчої влади) принесли дуже обмежені результати. У парламентського комітету з питань європейської інтеграції немає належного лідерства, і комітет не зміг стати своєрідним координаційним центром або подолати політичний опір Угоді про асоціацію. Зазвичай для розробки та прийняття закону у Верховній Раді потрібен один рік⁵⁵. У 2014-2015 роках досить швидко було прийнято пакет законів про санітарні і фітосанітарні стандарти, технічні стандарти, конкуренцію і державну допомогу. Але відтоді ключові зацікавлені сторони і групи інтересів чинили опір іншим ініціативам, наприклад, оцінці впливу на довкілля, пояснюючи це високими видатками. Натомість вигідні багатьом бізнесменам закони, потрібні для «експортної переорієнтації» (сприяння виходу українського експорту на ринок ЄС та інші ринки), приймаються досить швидко.

Очевидно, що зацікавлені в корумпованій системі сторони не мають бажання вирівнювати правила гри, щоб на це поле зайшли інші українські та міжнародні гравці. Глибоко вкорінена логіка отримання зиску, а не розвитку конкуренції та боротьби за прибуток залишається незмінною. У багатьох питаннях, пов'язаних із виконанням ПВЗВТ, реформи не зрушують з місця через відсутність політичної підтримки. Наприклад, у Верховній Раді залишаються заблокованими проекти законів у сфері транспорту, ринку газу та прав інтелектуальної власності. Незавершеними залишаються багато інших ініціатив, а внутрішня боротьба триває навколо кожного проекту закону. Блок Петра Порошенка (БПП), найбільша політична фракція в парламенті, розділений на прихильників і противників реформ, останні часто стають на бік опозиції до Адміністрації Президента.

У Кабінеті Міністрів європейську інтеграцію принаймні формально визнають як важливе питання, але все ще не першочергове. Відповідальність за євроінтеграцію лежить на віце-прем'єр-міністрах з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. ЄС наполягав на створенні цієї посади з метою координації роботи у сфері імплементації Угоди про асоціацію. Але попри активну роботу на міжнародній арені Іванни Климпуш-Цинцадзе, призначеної на цю посаду весною 2016 року, всередині країни європейська інтеграція не стала пріоритетнішим завданням.

Віце-прем'єр-міністр очолює Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, що діє в межах Секретаріату Кабінету Міністрів. Офіс було відкрито у 2014 році з номінально широкими повноваженнями. Група експер-

⁵⁵ Інтерв'ю з експертом з питань громадянського суспільства, Київ, лютий 2017 р.

тів написала для нього всеохопну концепцію з наміром створити потужний координаційний центр. Було залучено новий персонал, і відповідна експертиза департаменту почала зростати. Але до літа 2016 року – після того, як посаду Прем'єр-міністра зайняв Володимир Гройсман, - більшість фахівців пішли з офісу, залишивши його великою мірою не здатним виконати значну кількість покладених на нього завдань. Із 30-40 членів команди, які починали працювати в Урядовому офісі, залишилися лише працівники з недостатнім досвідом. Окрім того, для виконання всього обсягу робіт офісу потрібні не десятки, а сотні висококваліфікованих працівників. Окрім європейської інтеграції, він відповідає за регіональний розвиток, трансатлантичні відносини і реформу державного управління. У нинішньому стані для виконання такого широкого обсягу обов'язків офіс не має достатньо компетенцій, працівників і коштів. На Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції покладено надто широкий спектр обов'язків, а його позиція в уряді надто слабка, щоб він міг ефективно працювати.

Зважаючи на те, що віце-прем'єр-міністр не має політичної підтримки⁵⁶ і її офіс не може здолати опір реформам у парламенті чи уряді, в країні немає єдиного центру, який би координував питання європейської інтеграції. Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), що відповідає за міжнародну допомогу, координує діяльність із виконання ПВЗВТ, але через це виникає проблема – обов'язки МЕРТ перетинаються з обов'язками Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Міністерство закордонних справ також хоче брати участь у процесах, що мають стосунок до ЄС. Як сказав один європейський експерт, за відсутності лідерства і відповідальності за процес втілення реформ «усе виглядає слабким і нестабільним»⁵⁷.

Загалом відсутність стратегічного і фінансового планування процесів імплементації Угоди про асоціацію свідчить про рівень байдужості українських політичних лідерів до європейської інтеграції та глибоке нерозуміння відповідних процесів. Відсутність єдності і загальної стратегії діяльності уряду не дозволяє йому ефективно очолити процес проведення реформ загалом та імплементації Угоди про асоціацію зокрема.

Коаліції на підтримку реформ

Попри існуючі проблеми, важливі зміни відбуваються, коли політики змінюють методи своєї роботи. У дореволюційний період чиновники середнього рівня зазвичай просували визначені політики в межах власних міністерств і відомств, часто об'єднуючись із міжнародними експертами для створення анклавів на підтримку реформ, що діяли як неформальні мережі⁵⁸. Але подібні анклавні часто були слабкими й ізольованими. Як правило, вони не могли здолати опір противників реформ, які прагнули зберегти свої корумповані мережі.

⁵⁶ Климпуш-Цинцадзе входить до БПП, але не належить до жодної з ключових груп у блоці, які могли б забезпечити її надійною політичною підтримкою. Це підкреслює недовірливий склад БПП.

⁵⁷ Інтерв'ю з європейським експертом, Київ, лютий 2017 р.

⁵⁸ Leitch (2016), *Assisting Reform in Post-Communist Ukraine, 2000–2012*. See also Wolczuk, K. (2009), 'Implementation without Coordination: The Impact of the EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy', *Europe-Asia Studies* 61(2), doi: 10.1080/09668130802630839.

Із 2014 року групи на підтримку реформ створили ширші та потужніші коаліції для підтримки реформ політик та інституцій. Ці коаліції складаються з різних діячів, зокрема, політиків, які підтримують реформи, державних чиновників, членів громадянського суспільства, представників ЗМІ та міжнародних експертів

Із 2014 року реформаторські групи створили ширші та потужніші коаліції для підтримки реформ політик та інституцій - від державного управління до анти-монопольного комітету. Ці коаліції охоплюють різні установи і галузі й складаються з різних діячів, зокрема, політиків, які підтримують реформи, державних чиновників, членів громадянського суспільства, представників ЗМІ та міжнародних експертів. Водночас розвитку таких коаліцій сприяли дещо кращі політичні умови: деякі міністерства, наприклад, Міністерство екології і природних ресурсів, сьогодні очолюють реформатори, в інших міністерствах, наприклад, у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, впроваджувати реформи допомагають високопоставлені чиновники, навіть якщо вони не мають такого політичного мандату, як їхні противники.

Міжнародна підтримка також допомагає. Наприклад, для посилення реформаторських груп ЄС у 2017 році створив програму, за якою 2000 працівників центральних органів влади, які обіймають визначені «реформаторські» посади, отримують вищу зарплату. Ідея полягала в тому, щоб підтримувати фінансування до того часу, поки реформи не призведуть до збільшення бюджетних надходжень, що дозволить підвищити зарплати й працівникам на інших посадах. Ця програма дозволила сформувати в окремих міністерствах команди підтримки реформ. В результаті, наприклад, Міністерство інфраструктури, яке досі відставало в питаннях реформ, тепер має команду з 20 фахівців, яка має завдання розробити для міністерства стратегію реформування галузі. Окрім надання фінансової та експертної допомоги, міжнародні донори – переважно ЄС – можуть застосовувати обмежений тиск, узалежнюючи надання допомоги від виконання Україною певних зобов'язань. Напередодні голосувань у Верховній Раді щодо важливих реформ Делегація ЄС в Україні готує публічні заяви, і це відіграє важливу роль у процесі прощтовхування реформаторських законів через парламент.

Водночас у середовищі громадянського суспільства з'явилася коаліція під назвою Реанімаційний пакет реформ (РПР), яка об'єднує зусилля різних НУО і експертів, спрямовані на забезпечення впровадження реформ (також див. Розділ 6). РПР був залучений до підготовки і адвокації багатьох законів, пов'язаних з процесами європейської інтеграції, а також відстежував їх подальше виконання. Журналісти підтримують процес, публікуючи інформацію про реформаторські кроки, часто в режимі наживо, і привертаючи увагу до численних спроб саботувати проведення реформ.

Однією з перших, хоча все ще не закінчених історій успіху реформаторських коаліцій є поява Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) (див. Розділ 7). Створення НАБУ в 2015 році було однією з умов ЄС для лібералізації візового режиму з Україною. Участь Європейського агентства із боротьби з шахрайством (ОЛАФ)⁵⁹ у процесі відбору та призначення українського і європейського персоналу НАБУ, здається, забезпечила безпрецедентний рівень незалежності нового органу.

⁵⁹ Office européen de lutte antifraude.

Але попри позитивний початок процесу, політична боротьба за контроль над НАБУ триває. І це свідчить про приховану політичну війну, яка супроводжує кожен аспект інституційних та економічних реформ в Україні⁶⁰. Цей досвід демонструє важливість зовнішніх умов, а також потребує від коаліцій за реформи постійного контролю і тиску на кожному кроці політичного процесу.

Загалом очевидно, що коаліції за реформи продовжують долати значний опір і в парламенті, і в багатьох міністерствах (Міністерство внутрішніх справ, наприклад, яке контролює поліцію і Національну гвардію, залишається неефективним і корумпованим). Зрозуміло, що частина політиків (з усіх політичних партій) досі вважають реформи необов'язковими або навіть вбачають у них загрозу своїй кар'єрі. Але високий рівень опору реформам і навіть відчуття повільного повернення до практик старого режиму не вплинули на рішучість реформаторів продовжувати боротьбу за системне реформування країни.

Життя в українських реаліях: політика і адаптація до норм ЄС

Підтримка, яку ЄС надав Україні, значно перевищує рівень допомоги, яку зазвичай виділяють третім країнам, і співмірна хіба що з підтримкою країн, які вступають в ЄС. Протягом 2014-2017 років Європейський Союз виділив майже 11 млрд. євро (лише мікрофінансова допомога становила 3,4 млрд. євро) і на сьогодні залишається найбільшим донором України. Делегація ЄС в Україні є другою найбільшою делегацією ЄС у світі.

Гармонізацію законодавства відповідно до вимог ЄС зазвичай вважають «низовою політикою», іншими словами, технократичним процесом. Але реформи, передбачені Угодою про асоціацію, мають потенційно високий політичний вплив. Розуміючи, що фокусуватися лише на гармонізації законодавства недостатньо, ЄС прагне підтримати розвиток спроможності українських державних органів.

Одним із цікавих нововведень у цьому контексті було створення за ініціативи Європейської Комісії Групи підтримки України. Вона була створена на початку 2014 року за ініціативи тодішнього президента Європейської Комісії Жозе Мануеля Баррозо і продовжує свою роботу за президентства Жана-Клода Юнкера. Група підтримки України складається з представників Єврокомісії та країн-членів ЄС, і очолює її Пітер Вагнер. За оцінками Єврокомісії, Група підтримки України є «каталізатором, фасилітатором і прибічником реформ»⁶¹.

Група підтримки України виконує центральну роль у координації зусиль європейських донорів. Вона діє як стратегічний центр з розвитку знань та інформації та, використовуючи зв'язки між різними частинами Єврокомісії, наприклад, Генеральним директором з питань торгівлі і Генеральним дирек-

Підтримка, яку ЄС надав Україні, значно перевищує рівень допомоги, яку зазвичай виділяють третім країнам «третього світу», і співмірна хіба що з підтримкою країн, що вступають в ЄС

⁶⁰ Цей опір був очевидним, наприклад, під час призначення аудиторів НАБУ, які мають повноваження звільнити керівника НАБУ. Він був очевидним тоді, коли парламент не підтримував надання дозволу НАБУ на прослуховування телефонних розмов. На підтримку ефективного і повномасштабного агентства з розслідування корупції політичної волі немає.

⁶¹ European Commission (2016), Support Group for Ukraine: Activity Report: The first 18 months, October 2016, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/ukraine/20161028-report-sgua.pdf>.

торатом з питань енергетики, та українськими органами влади, ідентифікує потреби і надає відповідну підтримку. Це надзвичайно велике завдання, зважаючи на те, що в Україні близько 260 проектів, серед яких 18 великих флагманських ініціатив, фінансують ЄС та окремі країни-члени ЄС. Деякі країни-члени ЄС працюють з Україною напряду, не залучаючи Групу підтримки України.

Координацію допомоги ускладнює те, що донори об'єднуються навколо окремих аспектів реформ. Наприклад, у 2016 році близько 480 консультантів працювали над децентралізацією (передачею повноважень від центральної влади на регіональний рівень), улюбленою темою міжнародних донорів⁶². У подібних ситуаціях майже неможливо уникнути часткового перетину та дублювання повноважень і робочих ініціатив. Існує ризик того, що деякі проекти у сфері децентралізації будуть не надто ефективними⁶³.

Проте Група підтримки України розробила гнучкішу і більш адаптовану стратегію для просування реформ. У Генеральному директораті з питань сусідства і переговорів щодо розширення цей динамічніший підхід отримав підтримку єврокомісара Йоганнеса Гана і заступника генерального директора Катарини Матернової, які адаптували форму надання підтримки ЄС Україні. Вона стала більш системною і спрямованою на подолання неефективності державних органів влади шляхом розвитку інституційного потенціалу цих органів.

Більшість реформ, які до цього часу були розпочаті в Україні, стосуються європейської інтеграції. Серед них можна відзначити ініціативи в галузі санітарних і фітосанітарних стандартів, судової реформи, технічних стандартів, енергетики, державних закупівель, децентралізації та боротьби з корупцією. Галузі, що не мають безпосереднього відношення до європейської інтеграції, отримали порівняно незначну допомогу від ЄС чи інших міжнародних донорів, хоча політика у деяких із цих сфер, наприклад, охороні здоров'я, освіті, інфраструктурі та соціальній політиці, викликає великий інтерес громадськості. Відтак ЄС почав більше долучатися до реформ у сфері охорони здоров'я і соціальної політики та надавати допомогу там, де на неї є попит.

Попри всі успіхи Групи підтримки України, станом на 2017 рік можна відзначити лише кілька відчутних результатів. Найефективнішими кроками наразі було створення нових структур і систем, наприклад, НАБУ, системи електронного декларування доходів і системи електронних державних закупівель ProZorro (див. Розділ 6). Реформувати існуючі структури виявилось набагато складніше, хоча саме на них спрямована основна допомога ЄС. Як не парадоксально, проекти у сфері розвитку потенціалу часто не досягають результатів, тому що державні органи, на які вони спрямовані, не здатні ефективно освоїти міжнародні кошти.

Найефективнішими кроками наразі було створення нових структур і систем, а реформувати існуючі структури виявилось набагато складніше

⁶² Коментарі Оксани Сироїд, заступника голови парламенту, конференція Генерального директорату з політичних питань, Київ, вересень 2016 р.

⁶³ Див.: Leitch (2016), *Assisting Reform in Post-Communist Ukraine, 2000–2012*.

У той час, як українці все більше розчаровуються повільним темпом реформ, відсутність критики ЄС на адресу української влади може створити враження про байдужість ЄС чи навіть змову

Ще одна проблема полягає в тому, що чиновники ЄС не хочуть вести роботу на політичному рівні⁶⁴. Однією з причин, чому ЄС не може надто наполегливо вимагати проведення реформ, називають відсутність перспектив членства України в ЄС з огляду на те, що Україна є «третьою країною», а не кандидатом на асоціацію. Європейські чиновники розуміють, що надмірний ентузіазм у питаннях реформ може мати неочікувані політичні наслідки. За словами одного з офіційних представників ЄС, вони бояться «тиснути надто сильно, щоб це не призвело до зміни влади в Україні»⁶⁵. З точки зору ЄС, попри повільний темп просування реформ, працювати з нинішньою проєвропейською адміністрацією в Києві краще, ніж підривати авторитет цієї влади і спровокувати зміну політичного керівництва. Між стабільністю і змінами чиновники ЄС зазвичай вибирають стабільність і передбачуваність.

Але надто поблажливе ставлення до України також може бути небезпечним. Попри значний опір, з яким зіштовхуються європейські чиновники, інколи вони невіправдано сильно довіряють своїм українським колегам. Поблажливе ставлення ЄС до правлячих кіл в Україні може повторити невдачу стратегію щодо Молдови, де ЄС підтримував проєвропейський уряд, побоюючись можливого повернення до влади комуністичної партії. Правлячі кола Молдови використали реформаторську проєвропейську риторику лише як «фіговий листок» для прикриття свого небажання проводити реальні реформи і продовжували використовувати владу для незаконного збагачення. Це викликало серед громадськості думку про те, що ЄС вступив у змову з правлячими колами Молдови і сприяє поширенню корупції в країні. В результаті масової зневіри населення на виборах президента в 2016 році переміг проросійський кандидат⁶⁶. У той час, як українці все більше розчаровуються повільними темпами реформ, відсутність критики ЄС на адресу української влади може подібним чином створити враження про байдужість ЄС чи навіть змову.

Це ставить чиновників ЄС у складне становище. Вони покладаються на проєвропейську риторику деяких українських політиків і посадовців, щоб створити політичну волю і залучитися підтримкою для імплементації реформ. Але сліпо вірячи українським політикам, ЄС ризикує закрити очі на перепони в реалізації політики реформ і тим самим може підірвати довіру до себе як до конструктивного учасника процесу реформ.

Багато аспектів європейської допомоги все ще не повністю налаштовані під специфічні виклики української «подвійної реальності». Як сказав один офіційний представник ЄС, «з організаційної точки зору, ми не переймаємося тим, що це складна країна. Україна відрізняється від інших країн, але ніхто на це не зважає і не робить відповідних висновків»⁶⁷. Багато європейських посадовців перео-

⁶⁴ Було кілька прикладів більш рішучих дій, наприклад з боку Делегації ЄС за часів Яна Томбінського. Його своєчасне втручання дозволило зрушити з місця процес запровадження електронного декларування, коли він попередив, що у випадку, якщо відповідне законодавство не буде прийняте, це загрожуватиме процесу лібералізації візового режиму з Україною. Див.: Gressel, G. (2016), Keeping up appearances: How Europe is supporting Ukraine's transformation, London: European Council on Foreign Relations, October 2016, http://www.ecfr.eu/publications/summary/keeping_up_appearances_how_europe_is_supporting_ukraines_transformation.

⁶⁵ Інтерв'ю з європейським офіційним представником, Київ, лютий 2017 р.

⁶⁶ Наприклад, під час проведення в Кишиневі в травні 2014 року фокус-групи з питань стосунків між Молдовою та ЄС деякі учасники на запитання про роль ЄС у Молдові заявили, що «ЄС сприяє поширенню корупції».

⁶⁷ Інтерв'ю з європейським офіційним представником, Київ, лютий 2017 р.

цінують політичну волю і здатність формальних інституцій всередині країни позбутися неформальних корумпованих зв'язків і принципів роботи. Наприклад, Антимонопольний комітет отримує міжнародну підтримку і веде показову реформаторську політику, починаючи з 2014 року. Але попри розвинену експертизу і широкі повноваження, він залишається надто слабким, щоб протистояти потужним політичним і економічним гравцям, наприклад, на високомонополізованому ринку енергетики, де домінують компанії бізнес-магнатів (зокрема, Рината Ахметова і Дмитра Фірташа, власників, відповідно, регіональних енергетичних та газорозподільчих компаній). Зважаючи на такі фундаментальні обмеження, Антимонопольний комітет не зможе досягнути поставлених цілей лише завдяки технічній допомозі⁶⁸. Щоб викоринити з політичного та економічного життя привілейовані групи, необхідно чинити політичний тиск на вищий рівень української влади.

Суть цієї проблеми найкраще ілюструє програма Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЕС) зі сприяння реформам у секторі цивільної безпеки. До цього сектору входять правоохоронні відомства та органи, що відповідають за верховенства права, зокрема, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України (СБУ) і Генеральна прокуратура України (ГПУ). Команда КМЕС у складі понад 200 міжнародних консультантів із країн-членів ЄС привносить значний досвід і експертні знання у процес, який мав би бути «спільною роботою з прискорення реформи у секторі цивільної безпеки»⁶⁹. Але присутність такого великого контингенту експертів не гарантує ефективної міжнародної підтримки реформ. Що вона демонструє, так це класичні недоліки технічної підтримки, оскільки Міністерство внутрішніх справ, один із найбільших отримувачів допомоги від КМЕС, чинить опір реформуванню. Українська влада часто використовує незаконні методи, щоб тримати в покорі своїх прибічників і залякувати противників, тому у владному середовищі є дуже низький запит на глибинне реформування правоохоронної системи. Тим часом незмінне застосування технічних рекомендацій КМЕС шкодить репутації ЄС, оскільки:

... неефективна допомога насправді шкодить Україні, адже вона заповнює вакуум, створений відсутністю реформ, безглуздими програмами допомоги, які не можуть досягти проголошених цілей⁷⁰.

Українським реформаторам важко зрозуміти, чому представники ЄС «не діють рішучіше і неgrimнуть кулаком по столу», коли українська влада не виконує взяті на себе зобов'язання щодо реформ⁷¹.

⁶⁸ Інтерв'ю з європейським офіційним представником, Київ, лютий 2017 р. Огляд антимонопольної політики див.: Shavalyuk, L. (2016), 'The daily life of cartels', Ukrainian Week, No. 11, December 2016, <http://ukrainianweek.com/Economics/180154>.

⁶⁹ Повноваження КМЕС поширюються на три сфери діяльності: 1) стратегічне консультування з питань проведення реформи сектору цивільної безпеки; 2) підтримка в проведенні реформ через консультування і навчання; 3) співпраця і координація між українською владою та міжнародними сторонами.

⁷⁰ Granovsky, V. and Naniwska, V. (2010), 'Eurointegration: Rest', Inside Ukraine, No. 11, Kyiv: International Centre for Policy Studies, p. 15.

⁷¹ Інтерв'ю з українськими та європейськими експертами, Київ, лютий 2017 р. Існує чимало інструментів та висновків, зроблених за підсумками роботи в Румунії, Болгарії та західних балканських країн, які ЄС міг би використати в процесі просування принципів верховенства права в Україні, але їх, здається, не взято до уваги. Див.: Porova, M. (2017), 'How Can the EU Help Ukraine Build the Rule of Law and Fight Corruption? Romania and Bulgaria as guideposts', PONARS Eurasia Policy Memo No. 469.

Прикладом цьому може слугувати позиція ЄС щодо недавньої програми макро-економічної допомоги. У 2015 році ЄС запропонував Україні пакет фінансової допомоги, розділений на три транші, в обмін на виконання певних умов. Перший транш був виділений у 2015 році. Другий транш було відкладено, тому що українська влада не виконала всі необхідні умови. Насправді вона навіть ввела додаткові торговельні подразники, зокрема обмеження на експорт лісу. Зрештою ЄС все одно проявив високий рівень поблажливості до української влади (дехто в Україні назвав би це наївністю) і виділив 600 млн. євро, при цьому похвалив політичне керівництво країни за значний прогрес у реалізації реформ. Основна причина, чому, попри невиконання Україною всіх вимог, ЄС вирішив виділити другий транш допомоги в 2017 році, полягала в тому, що в іншому випадку ці кошти були би спрямовані на інші проекти.

Українські оглядачі зауважують на серйозних наслідках того, що ЄС не вимагає від української влади жорсткого виконання умов для отримання допомоги:

Досі ЄС та МВФ (а точніше, їхня фінансова допомога) були головними стимулами для втілення реформ. Але що буде, якщо ЄС своїми діями знищить один із цих стимулів? Особливо у ситуації, коли надії на добру волю уряду майже розтанули. Чи зможе Євросоюз надалі жорстко наполягати на виконанні українським урядом своїх зобов'язань? [...] Як наслідок, ціна макро-допомоги ЄС може виявитися для України вищою, ніж відмова у виділенні цих коштів. Що важливіше для країни – 600 млн євро чи реформи? В уряду та в суспільства можуть бути різні відповіді на це запитання⁷².

Зона вільної торгівлі, Росія і переорієнтація торгівлі

Довгостроковою ціллю ПВЗВТ, що тимчасово вступила в дію в січні 2016 року, є інтеграція України в єдиний ринок ЄС. Починаючи з 2013 року ЄС був найбільшим торговельним партнером України, займаючи у 2016 році 40% торговельного обороту України. Основними статтями українського експорту до ЄС є метали, зерно, електрообладнання, залізна руда і шлак, жири і олії, деревина і вироби з дерева⁷³. Теоретично, ПВЗВТ відкриває перед українським бізнесом широкі можливості, особливо перед виробниками товарів і обладнання. Але отримати доступ до єдиного ринку ЄС на практиці доволі складно⁷⁴.

ЄС сприяв підписанню ПВЗВТ, посиляючись на те, що в середньо- і довгостроковій перспективі, залежно від втілення інституційних реформ і гармонізації регуляторного законодавства, вона принесе Україні економічні переваги. Але економічна криза 2014-2015 років і агресія Росії змінили ситуацію і звужили часові горизонти. Після того, як Росія у відповідь на підписання ПВЗВТ зупинила торгівлю з Україною, необхідність доступу на ринок ЄС стала ще нагальнішою.

Варто наголосити, що переорієнтація української торгівлі відбулася частково під впливом тогочасних обставин і частково завдяки запланованим діям. ПВЗВТ

⁷² Panchenko, I. and Sydorenko, S. (2017), '600mln instead of reforms: EU's assistance to Ukraine that may become harmful', *Ukrainska Pravda*, 14 March 2017, http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/03/14/7062948/view_print/.

⁷³ За перший квартал 2017 року український експорт до ЄС зріс на 24,5%, порівняно з аналогічним періодом 2016 року, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Див.: <https://twitter.com/mineconomdev/>.

⁷⁴ Adarov, A. and Havlik, P. (2016), *Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova and Ukraine*, Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

*Вперше з часів
проголошення
незалежності
Україна була
готова перерізати
«пуповину» і
радикально
зменшити
економічні та
енергетичні
зв'язки з Росією*

ніколи не мала на меті виключити один ринок за рахунок іншого і повністю відповідала іншим численним українським угодам про вільну торгівлю, включаючи угоди про торгівлю з Росією та іншими країнами-членами СНД. Насправді українська влада активно прагнула не допустити подальші торговельні обмеження з боку Москви, беручи участь у тристоронніх переговорах між ЄС, Україною і Росією щодо ПВЗВТ, які проходили в 2014-2015 роках.

Але ці переговори були безрезультатними. Вони показали лише беззмістовність російських заяв про можливі негативні наслідки для економіки Росії в результаті посилення торгівлі між Україною і ЄС. Переговори також продемонстрували небажання Росії шукати технічні вирішення проблем у сфері торгівлі⁷⁵. І хоча Росія почала блокувати експорт частини української продукції ще в 2013 році, доступ на російський ринок став особливо обмеженим після Євромайдану і підписання ПВЗВТ. Все закінчилося тим, що Росія в односторонньому порядку з 1 січня 2016 року припинила дію угоди 2011 року про зону вільної торгівлі в рамках СНД щодо України (до цієї ЗВТ Україна приєдналася у 2012 році). Цей крок відповідав давно усталеній практиці Москви використовувати торговельну і енергетичну залежність інших країн для отримання політичних поступок.

Але вперше з часів проголошення незалежності Україна була готова перерізати «пуповину» і радикально зменшити економічні та енергетичні зв'язки з Росією. Станом на 2017 рік, за словами одного з європейських експертів у Києві, «зараз ніхто не вірить у можливість доступу до російського ринку».

Торгівля з Росією скоротилася з 25,7% від загального обсягу української зовнішньої торгівлі в 2012 році до 11,6% у 2016 році⁷⁶. Ця зміна відразу б'є по економіці, але вона може змусити владу швидше виправити структурні економічні проблеми. Донедавна надмірна залежність від Росії як ключового експортного ринку і найбільшого енергопостачальника мала негативний довгостроковий вплив на українську економіку, наприклад, не спонукала до запровадження енергоефективних технологій, а також знижувала конкурентоспроможність українських компаній. Як відзначає один із офіційних представників ЄС в Україні, «що було достатньо для Росії, недостатньо для ЄС»⁷⁷.

Але зміна курсу ускладнювалася внутрішньою економічною кризою, військовим конфліктом на сході Донбасу та суперечливою підтримкою з боку ЄС. Спочатку у відповідь на труднощі в Україні ЄС запропонував спеціальний пакет Автономних торговельних преференцій (АТП), які тимчасово, протягом 2014-2015 років, відкривали доступ до єдиного ринку на асиметричній основі. Цей інструмент не був частиною ПВЗВТ, й тому для його реалізації потрібна була підтримка країн-членів ЄС і Європейського Парламенту. У 2016 році Європейська Комісія запропонувала нові й дуже скромні Автономні торговельні заходи для України (АТЗ),

⁷⁵ Wolczuk, K. and Dragneva-Lewers, R. (2015), 'No Economic Bright Spot in Tensions Between the EU, Ukraine and Russia', Chatham House Expert Comment, 17 December 2015, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/no-economic-bright-spot-tensions-between-eu-ukraine-and-russia>; Wolczuk, K. and Dragneva-Lewers, R. (2014), 'EU pragmatism has rewarded Russia's brazen trade bullying', The Conversation, 25 September 2014, <http://theconversation.com/eu-pragmatism-has-rewarded-russias-brazen-trade-bullying-32050>.

⁷⁶ European Commission (2017), 'European Union, Trade in goods with Ukraine', p. 8, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf.

⁷⁷ Інтерв'ю з європейським офіційним представником, Київ, лютий 2017 р.

розраховані на три роки, які врешті були прийняті в 2017 році. Але ця ініціатива була радше символічною і націленою головним чином на те, щоб послати сигнал про політичну підтримку, а не підняти рівень українського експорту до ЄС⁷⁸.

Український бізнес і доступ до єдиного ринку

Складність у процесі імплементації ПВЗВТ витікає з небажання української влади проводити передбачені угодою реформи, а в ширшому плані – з негативного впливу олігархічної, монополістичної та хижацької ділової культури в Україні, яка перешкоджає розвитку конкуренції та унеможливорює розвиток малих та середніх підприємств (МСП). Економічний спад 2014-2015 років посилив ці проблеми, через що багато підприємств займалися кризовим менеджментом, а не нарощуванням продажів, збільшенням інвестицій та виходом на нові ринки.

Зіграли свою роль і демографічні та культурні фактори. Як у великих державних компаніях, так в і малих приватних підприємствах успішність кроків, спрямованих на диверсифікацію експортних ринків, відображає різницю поколінь між молодшими та старшими підприємцями та керівниками. Компанії, якими керують молоді власники, динамічніші й швидше підлаштовуються під зміни. Компанії, засновані старшим поколінням підприємців, зазвичай більше орієнтовані на ринки Росії/СНД. Вони схильні вважати, що торгівлею повинна опікуватися держава, і роблять ставку на розвиток близьких політичних стосунків з Росією, сподіваючись таким чином забезпечити доступ на російський ринок. Коли на перший план почали виходити торговельні стосунки з ЄС, ці традиційно орієнтовані підприємці помилково вирішили, що політична підтримка на найвищому рівні допоможе їм так само легко вийти на єдиний ринок ЄС.

Щоб ПВЗВТ ефективно запрацювала, українські компанії повинні не тільки використовувати політичні зв'язки. Вони мають адаптуватися до більш конкурентного середовища. Для цього потрібні комерційний досвід, міжнародні мережі та доступ до фінансування, які на сьогодні дуже обмежені. Прямі іноземні інвестиції в Україну залишаються на дуже низькому рівні. Старіші підприємства не готові до диверсифікації. Українські компанії бояться європейської конкуренції й лобіюють запровадження протекціоністських заходів. Олігархічний бізнес не хоче переходити з рентоорієнтованої моделі до моделі, в основі якої лежить генерування прибутку. Водночас, виступаючи за протекціоністські заходи, такі компанії зберігають здатність самостійно запровадити стандарти ЄС і до певної міри скористатися перевагами ПВЗВТ. Як підсумок, бізнес-гравці з потужним представництвом в українському уряді й парламенті зовсім не зацікавлені в тому, щоб вирівняти правила гри і запустити на ринок інших українських виробників та європейські підприємства.

ПВЗВТ вимагає від України поступово відкривати свої кордони для товарів і послуг з ЄС, передбачаючи для більшості секторів перехідний період тривалістю

Щоб ПВЗВТ ефективно запрацювала, українські компанії повинні не тільки використовувати політичні зв'язки. Вони мають адаптуватися до більш конкурентного середовища

⁷⁸ АТЗ поширюються переважно на сільськогосподарську продукцію меншого значення для України або дають лише скромне підвищення безмитних квот на ключову українську сільськогосподарську продукцію, таку як зерно. Той факт, що навіть такі дуже обмежені торговельні поступки викликали опір всередині Європейського парламенту, свідчить про наявність досить обмеженої підтримки з боку органу, який і виступав за тісніші економічні зв'язки між Україною та ЄС. Див.: European Parliament (2017), 'MEPs back further trade concessions to Ukraine, with exceptions', press release, 1 June 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170529IPR76233/meps-back-further-trade-concessions-to-ukraine-with-exceptions>.

до 10 років. У 2017 році український уряд готувався сприяти переорієнтації торгівлі та розвитку конкурентоспроможності українських компаній, але прогресу в цьому напрямку майже не було⁷⁹. Попри окремі успішні історії, наприклад, збільшення продажів м'яса птиці на європейському ринку, зростання українського експорту до ЄС відбувалося переважно завдяки збільшенню обсягів поставок базових продуктів, таких як соняшникова олія. І хоча частка експорту до ЄС в загальній структурі українського експорту зростає, його склад суттєво не змінився.

Підходи до стимулювання торгівлі в кожному секторі різні. Українські виробники товарів з високою доданою вартістю, наприклад, машинобудівельні підприємства, намагаються вийти на інші ринки, зокрема, на ринки арабських країн. Але для цього Україні потрібно досягти належно рівня присутності в міжнародних виробничо-збутових ланцюгах. Сільськогосподарський сектор має величезний потенціал, але для досягнення стандартів ЄС потрібно понести досить високі витрати. Хоча ПВЗВТ встановлює квоти на торгівлю лише 36 товарними одиницями, ці обмеження охоплюють і сільськогосподарську продукцію, в якій Україна має конкурентну перевагу, наприклад, мед і зерно. Питання квот привернуло велику увагу ЗМІ в Україні⁸⁰.

Наразі великі підприємства легше здобувають переваги від ПВЗВТ, ніж маленькі. Великі сільськогосподарські компанії з більшою готовністю подаються на безмитні квоти, які виділяються в порядку надходження заявок, тоді як МСП не мають для цього достатньо досвіду і ресурсів. Для подолання цих та інших перешкод Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) за кошти ЄС розпочав проект підтримки МСП, який передбачає низку заходів, наприклад, надання кредитних гарантій, та допомогу МСП через такі канали, як Урядовий офіс з питань дерегуляції у Києві та центри бізнес-консультування в регіонах⁸¹. Проте із 17 запланованих центрів у 2017 році було відкрито 4. Наразі МСП все ще отримують недостатньо підтримки, щоб впоратися з конкурентним тиском після завершення перехідних періодів ПВЗВТ. Цей момент залишається найбільшим недоліком стратегії ЄС, і в цій сфері інституційна підтримка України відрізняється від підтримки, запропонованої країнам, що входять до ЄС.

Економічна криза і часткове закриття російського ринку для українського експорту підвищило ставки і викликало в бізнес-середовищі нетерпіння щодо імплементації ПВЗВТ. Але перспективи тут обмежені, оскільки ПВЗВТ ніколи не розглядалася як спосіб швидкого вирішення існуючих проблем. Вона була розроблена як процес поетапної економічної інтеграції, який включає поступове посилення торгівлі та гармонізацію нормативно-правової бази. Для покращення перспектив двосторонньої торгівлі в існуючому контексті надзвичайно важливо, щоб ЄС і Україна оперативно визначили і вибудували послідовність етапів імплементації ПВЗВТ, що дозволить провести переорієнтацію торгівлі найбільш дієвим і ефективним чином.

⁷⁹ Уряд має нову експортну стратегію. Див. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (2017 р.), «Експортна стратегія України: Дорожня карта стратегічного розвитку торгівлі 2017–2021», 28 березня 2017 р., <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e6ab10fa-0ad9-4fe4-b8be-32f570693b64&title=EksportnaStrategiiaUkraini-DorozhniaKartaStrategichnogoRozvitkuTorgivli2017-2021>.

⁸⁰ Наприклад, річна квота на мед була вичерпана протягом перших двох тижнів 2017 року, а на експорт, який перевищує квоту, поширюється мито в розмірі 9%. Із запровадженням АТЗ у 2017 році підвищення безмитних квот на мед було мінімальним.

⁸¹ Див. веб-сайт проекту: <http://www.eu4business.eu/ukraine>.

Висновки

Євромайдан 2013-2014 років і підписання Угоди про асоціацію змінили стосунки між Україною та ЄС. Під час протестів українці чітко продемонстрували бажання жити в «нормальній європейській державі», і це бажання залишається актуальним. Зважаючи на це, прогрес в імплементації Угоди про асоціацію стане точкою відліку для інституційних та економічних реформ.

Уже досягнуто важливі проміжні етапи на цьому шляху, зокрема, підписання і ратифікація Угоди про асоціацію, початок дії ПВЗВТ та запровадження безвізового режиму для українців, які подорожують до ЄС. У ширшому контексті розмови про Європу перейшли від питань історії, географії та геополітики у площину європейських цінностей, правил і технічних стандартів⁸². Це свідчить про радикальну зміну в стосунках між Україною та ЄС і набагато краще розуміння українськими політиками передумов, необхідних для інтеграції з ЄС.

Але, як ми побачили в цьому розділі, українське вище керівництво схильне вести «декларативну європеїзацію», коли проєвропейська риторика є, а практичних змін у політиці майже немає. Для багатьох політиків та їхнього оточення запровадження реформ не видається обов'язковою необхідністю. Після двох десятиліть неефективного управління кількість потрібних реформ і внутрішніх перепон на шляху до їх реалізації є просто величезною. При цьому необхідної політичної волі, можливостей і ресурсів не вистачає.

На додачу до цих проблем, з 2016 року в європейських інституціях і політичних колах почали з'являтися ознаки «втоми від України». Цього, мабуть, варто було очікувати, зважаючи на нереалістичні очікування, які раніше панували в ЄС. Для перебудови української держави потрібне довгострокове бачення і відповідальність. А міжнародна допомога має один добре відомий недолік - «інституційне нетерпіння», коли у донорів не вистачає терпіння (або довготермінових бюджетів), щоб підтримувати інституційний розвиток країни. Хоча подібний проект потребує видимої, передбачуваної та постійної підтримки протягом багатьох років⁸³.

Угода про асоціацію має великий потенціал до запровадження змін в Україні, але при її імплементації потрібно враховувати політичні, економічні та геополітичні обставини. Успіх у цьому питанні залежить не лише від поширення технічних правил і розвитку потенціалу українських інституцій, а й від політичної активності ЄС, яка могла б назавжди закріпити «європейське покликання» України. Корумповані зв'язки та приватні групи інтересів зберігають свою владу і вплив у країні. Тому, окрім надання технічної допомоги, європейські установи і посадовці повинні вийти зі своєї зони комфорту і реально допомогти реформаторським силам. Тільки тоді з'явиться шанс реалізувати суспільне очікування того, що Україна стане «цілковито європейською країною».

⁸² Wolczuk, K. (2016), 'Ukraine and Europe: Re-Shuffling the Boundaries of Order', Thesis Eleven, 136(1), pp. 54–73, doi: 10.1177/0725513616667666.

⁸³ Birdsall, N. (2005), 'Seven Deadly Sins: Reflection on Donor Failings', Centre for Global Development Working Paper, No. 50.

4. Економічні реформи

Тімоті Еш

Результати економічних реформ надто часто оцінюють з огляду на нереалістичні очікування

Проблема оцінювання прогресу в реалізації економічних реформ в Україні полягає в тому, що їхні результати надто часто оцінюють з огляду на нереалістичні очікування, а також їх оцінюють коментатори, які мають упереджене ставлення або певний інтерес у просуванні певного наративу. Ейфорія від успіху Євромайдану і той факт, що сотні тисяч людей вийшли на демонстрації – і багато з них загинули – на підтримку політичних реформ і поглиблення економічних стосунків з ЄС, ймовірно, викликав у багатьох українців сподівання на те, що після усунення від влади Президента Віктора Януковича в економіці стануться швидкі зміни.

Але реформи відбуваються повільніше, і втілити їх на практиці набагато складніше. На ситуацію негативно впливають понад 20 років переважно невдалого економічного розвитку України, вплив радянських методів управління і центрального планування, а також наслідки анексії Криму Росією в 2014 році та конфлікту на сході країни.

Неспроможність України модернізувати економіку спровокувала у західних політичних колах появу лінивого і часто орієнтованого на досягнення власних інтересів наративу про те, що ніякі реформи країні не допоможуть. Для частини країн Заходу, які, можливо, не зацікавлені у наданні Україні фінансової чи політичної допомоги або навіть прагнуть повернути Україну назад, у сферу впливу Росії, це стало зручною історією. Режим російського президента Володимира Путіна цілком очевидно зацікавлений у тому, щоб в Україні провалилася західна модель розвитку, тому Москва також зацікавлена у поширенні ідеї про те, що реформи, яким дав поштовх Євромайдан, приречені на поразку.

Та як це часто буває, насправді ситуація набагато складніша, ніж це подається в надто оптимістичних чи надміру песимістичних оцінках перспектив подальшого розвитку України. Після зміни влади у 2014 році Україна – неймовірним чином – досягла кількох видатних результатів у сфері економічних реформ і стабілізації. Але ця робота не була завершена, і в майбутньому ще багато чого можна і потрібно зробити.

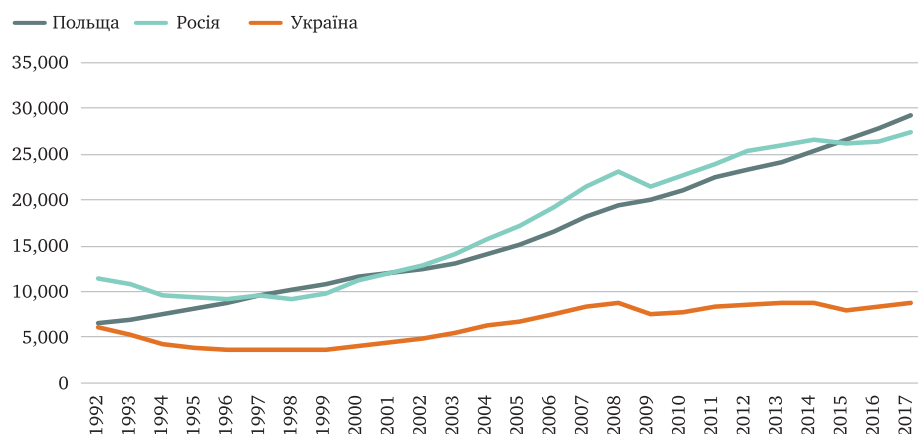
Насамперед варто відкинути помилкове уявлення про те, що до початку Євромайдану українська економіка непогано розвивалася і могла б розвиватися ще краще, залишаючись так званим «мостом між Сходом і Заходом». Для цього достатньо порівняти показники ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС) Росії, Польщі та України, починаючи з 1990-х років, коли в кожній з країн тільки починався перехід від планової до ринкової економіки. За даними МВФ⁸⁴, у 1992 році у Польщі та Україні ВВП на душу населення становив трохи більше \$6 000 дол., тоді як у Росії цей показник був близько \$11 500 дол.

Оцінюючи подальший розвиток кожної країни, можна відзначити, що Польща з 1989 року обрала модель західної ліберальної ринкової демократії, яка в 1993 році була формалізована в Маастрихтському договорі й через 10 років закріплена членством ЄС. Росія, на противагу, обрала більш статичну орієнтацію (побудову вертикалі влади), доповнену сировинним суперциклом. Попри різницю в обраних моделях, протягом наступних двох десятиліть обидві країни

⁸⁴ IMF (2017), World Economic Outlook Database, April 2017, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2013&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=69&pr1.y=7&c=964%2C922%2C926&s=PPPPC&grp=0&a=> (accessed 9 Aug. 2017).

досягли значного збільшення доходів: станом на 2013 рік ВВП на душу населення Польщі зріс у чотири рази і сягнув \$24 000 за ПКС, а ВВП Росії збільшився вдвічі до показника \$26 000. Тоді як Україна в цей же рік досягла показника ВВП лише на рівні \$8 676 за ПКС (див. Схему 1)⁸⁵.

Схема 1: ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності, дол. США



Джерело: IMF (2017), World Economic Outlook Database, April 2017, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=69&pr1.y=7&c=964%2C922%2C926&s=PPPPC&grp=0&a=>.

Кожен, хто проаналізує цю статистику, швидко дійде висновку, що моделі розвитку Польщі й Росії (попри всі їхні недоліки) були ефективнішими і що статус-кво в Україні не приносив результату для основної маси населення. Станом на 2013 рік так продовжувати було просто неможливо. Мабуть, можна сказати, що Євромайдан став масовим протестом проти невдалого впродовж понад 20 років економічного розвитку і проти постійної експлуатації населення правлячою верхівкою. Тоді щось надломилось, чи, краще сказати, перспектива підписання Угоди про асоціацію з ЄС та Угоди про зону вільної торгівлі з ЄС викликала надію на іншу, кращу і більш інклюзивну модель розвитку.

Тому для належного розуміння досягнутих чи недосягнутих результатів у сфері економічних реформ потрібно орієнтуватися на 2013 рік, час до початку Євромайдану. Рівень розвитку України був значно нижчим за сусідів у регіоні й одним із найнижчих у Європі. Що найважливіше, країна розвивалася за абсолютно спотвореною економічною моделлю, корумпованою в самій її основі, швидше за все, на державному рівні. Цю ситуацію, ймовірно, підтримували зовнішні сили, для яких були вигідними українські структурні проблеми в економіці. Залежність від дешевої нафти і газу з Росії сприяла розвитку хабарництва і спричинила такі економічні диспропорції та неефективність системи, які вплинули не лише на енергетичний сектор, а й на фінансову систему, фіскальні рахунки та платіжний баланс. Саме ці диспропорції і використовувала на свою користь українська правляча верхівка.

⁸⁵ Ibid.

Залежність від дешевої нафти і газу з Росії сприяла розвитку хабарництва і спричинила економічні диспропорції

Щоб ще краще зрозуміти труднощі України, важливо додати до цього всього й інші стримуючі фактори, що мали місце протягом останніх трьох з половиною років, відколи Янукович утік з країни. Почалася глибока рецесія з падінням реального ВВП на майже 17%. У 2016 році номінальний ВВП у доларовому еквіваленті скоротився майже наполовину, до лише \$93 млрд., а ВВП на душу населення за ринковим обмінним курсом (на протигагу ВВП за ПКС) – до близько \$2,200⁸⁶, найнижчого рівня в Європі. Додатково ситуацію ускладнили інфляція і послаблення національної валюти, що особливо далось взнаки в перший період після Євромайдану. На початку 2015 року рівень інфляції споживчих цін становив майже 60%, а до березня 2015 року гривня втратила дві третини своєї вартості. Тим часом уряд був змушений оголосити дефолт за своїми євробондами перед приватними інвесторами, що потягло за собою реструктуризацію боргу в листопаді 2015 року.

Важливо не забувати, що економічне падіння України в останні роки було викликане не лише власними системними проблемами. Удару економіці країни завдали й численні зовнішні фактори, зокрема, анексія Росією Криму, російське військове вторгнення і конфлікт на Донбасі, торговельні війни з Росією і падіння ринкових цін на ключові українські експортні позиції, що сталося приблизно в один час (2014-2015 рр.). Ці фактори посилювали труднощі, з якими боролася команда реформаторів української економіки. Насправді, якщо зважати на відправну точку змін і серйозні шоки, які пережила українська економіка після Євромайдану, досягнуті на сьогодні результати є вражаючими.

Макроекономічна політика і стабілізація

Після пройденої складної економічної кризи 2014-2015 років прогноз на майбутнє виглядає яскравіше. Поеднання політики гнучкого обмінного курсу, жорсткої фіскальної та монетарної політики, реформи/покращення в енергетичній галузі та інших кроків, підтриманих двома програмами допомоги від МВФ, призвели до значної стабілізації в макроекономіці, що стало, можливо, першим доказом ефективності впроваджених змін.

Економічне зростання, хоч і з низької бази, почалося в 2016 році, й попередні дані вказують на непогані 2,3% зростання реального ВВП⁸⁷. Перед тим, як на початку 2017 року почалася блокада ветеранами АТО підконтрольних сепаратистам Донецької народної республіки (ДНР) та Луганської народної республіки (ЛНР), річний прогноз обіцяв бути ще більшим, на рівні 2,5-3% у порівнянні з попереднім роком, а курс долара зупинився на рівні 25 грн/дол. Платіжний баланс від дефіциту в 9,2% ВВП у 2013 році перейшов до майже бездефіцитного рівня в 2015 році, чому сприяло зумовлене рецесією скорочення внутрішнього попиту. У 2016 році платіжний баланс повернувся до рівня незначного дефіциту, що відповідає 3,6% ВВП, оскільки зростання реального ВВП викликало зростання імпорту⁸⁸. Фіскальне становище України також покращилося (див. Реформа державних фінансів).

Макроекономічна стабілізація відкрила можливості для зростання і відновлення

⁸⁶ Ibid., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2013&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=51&pr1.y=13&c=926&s=NGDPD%2CNGDPDPC&grp=0&a=>.

⁸⁷ Ibid., http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=59&pr.y=11&sy=2012&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=926&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=.

⁸⁸ Ibid., http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2013&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=65&pr1.y=7&c=926&s=BCA_NGDPD&grp=0&a=.

Важливо, що макроекономічна стабілізація відкрила можливості для зростання і відновлення, швидкість якого тепер залежить від успішності впровадження багатьох реформ на мікрорівні, які повинні покращити бізнес-середовище і підвищити активність українських та іноземних інвесторів.

Що стосується конкретних реформ, запроваджених після Євромайдану, то найуспішнішими з них були наступні.

Монетарна політика і обмінний курс

У 2015 році Національний банк України (НБУ) перейшов до політики більш гнучкого курсоутворення. Це спричинило значне послаблення гривні в номінальному і реальному показниках, що, в свою чергу, сприяло ширшим макроекономічним перетворенням. Цей крок був частково викликаний низькими запасами резервів НБУ в іноземній валюті, рівень яких у першому кварталі 2015 року впав до менш як \$5 млрд., та, окрім цього, всередині НБУ була сильна ідеологічна позиція, спрямована на запуск роботи ринків. Визнаючи велику потребу у фінансовій стабільності, НБУ зберіг певні обмеження на операції з поточними рахунками і рахунками руху капіталу – посилив вимогу щодо обов'язкового продажу частини експортної валютної виручки і обмежив переказ дивідендів за межі країни. Згодом, коли курс гривні стабілізувався і резерви НБУ в іноземній валюті перевищили рівень тримісячного імпорту, що вважається критичним рівнем, НБУ послабив ці обмеження.

Центральний банк, очевидно, планує зберегти плаваючий обмінний курс, необхідний для фактичного запровадження на початку 2016 року режиму інфляційного таргетування. Готуючи підґрунтя для цієї реформи, НБУ суттєво реформував свої внутрішні структури, оптимізувавши та скоротивши побічні функції. Він сфокусував ресурси на виконання головних функцій центрального банку, орієнтованого на інфляційне таргетування, і при цьому зберіг свою роль регулятора банківського сектору. Відділ досліджень і ринкові департаменти НБУ були дуже серйозно посилені, при тому що в результаті загального реформування чисельність працівників банку скоротилася з 12 тис. до 5 тис. осіб, і очікується подальше скорочення персоналу. Зміни в НБУ сьогодні вважають зразком для ширшої адміністративної реформи в державному секторі.

Реформа банківського сектору

За останні три роки НБУ відіграв значну роль у трансформуванні українського банківського сектору. У 2014 році в країні діяло надто багато банків (понад 180), багато з яких були на межі банкрутства й мали численні проблеми, зокрема: велику кількість прострочених і недіючих кредитів⁸⁹, швидко зникаючий власний капітал, довгі відкриті валютні позиції, відтік депозитів і поширену практику кредитування пов'язаних між собою структур та відмивання грошей. Можна сказати, що банківський сектор був на межі колапсу, становив відверту і неминучу загрозу макроекономічній і фінансовій стабільності та робив державу надмірно залежною від гарантування кредитів у дуже непередбачуваних умовах.

⁸⁹ Прострочена заборгованість інколи становила 50% всіх активів, якщо рахувати і неякісні кредити. Джерело: розмови автора з керівниками банківського сектору.

Зміни в НБУ сьогодні вважають зразком для ширшої адміністративної реформи в державному секторі

НБУ відреагував на ситуацію, запровадивши потужну програму реструктуризації. Контроль і регулювання піднялися на небачений рівень. НБУ почав масштабні стрес-тести і перевірку якості активів усіх банків, під час яких виявляли нестачі активів і капіталу та погоджували плани вирішення цих проблем. Майже 90 банків було закрито. Частина з них (близько 20), ймовірно, були залучені в процеси відмивання грошей, інші працювали за збитковими бізнес-моделями або мали власників, які не могли чи не хотіли забезпечити рекапіталізацію. Була припинена практика кредитування пов'язаних структур. Деякі резонансні та непрості, з політичної точки зору, справи були доведені до кінця. Найбільшим таким процесом стала націоналізація найбільшого банку в країні - Приватбанку. В існуючих двох державних банках (Укресімбанк і Ощадний банк) було проведено масштабну внутрішню реструктуризацію з заміною або оновленням вищого керівництва і рад директорів. Вони також отримали значну рекапіталізацію з боку держави.

Добре розвинені навички та наполегливість працівників НБУ і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб дозволили провести ці революційні зміни і не спричинити ширші системні проблеми. Націоналізація Приватбанку не спровокувала масового відтоку депозитів, якого багато хто боявся. Велику роль в успішному проведенні цієї операції відіграла масштабна підготовка – попередня робота почалася ще за два роки до того і проходила за підтримки міжнародних фінансових організацій, зокрема МВФ.

Реформа державних фінансів

Післяреволюційний уряд провів далекосяжну фіскальну консолідацію, зменшив витрати та збільшив доходи. Частково завдяки інфляційному податку дефіцит бюджету скоротився з 10% ВВП у 2014 році до 2,2% ВВП у 2015 році, після чого дещо піднявся до 2,3% ВВП у 2016 році. Станом на першу половину 2017 року було зафіксовано профіцит бюджету. Основну роль у виправленні ситуації зіграла ліквідація дефіциту «Нафтогазу», державної компанії з постачання і транзиту газу. Бюджет «Нафтогазу» змінився з дефіциту в розмірі 5,5% ВВП у 2014 році до збалансованого рівня у 2016 році (див. Реформа енергетичного сектору)⁹⁰. Окрім того, в бюджеті 2016 року були закладені масштабні законодавчі зміни, спрямовані на спрощення системи оподаткування і зменшення неформальних зв'язків у різних сферах економіки. Вони передбачали розширення бази оподаткування, покращення механізмів дотримання податкового законодавства і збільшення доходів. Основні елементи програми реформ:

- 67 різних ставок соціального страхування зі ставкою 41% було замінено на єдину ставку в розмірі 22%, яку сплачує роботодавець;
- Дворівневу систему оподаткування доходів фізичних осіб у розмірі 15% і 20% було замінено єдиною ставкою 18%;
- Граничні податкові ставки для малих і середніх підприємств (МСП) було спрощено й скориговано;

У бюджеті 2016 року були закладені масштабні законодавчі зміни, спрямовані на спрощення системи оподаткування і зменшення неформальних зв'язків у різних сферах економіки

⁹⁰ IMF (2017), 'Ukraine : 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement'.

- Було здійснено перехід від прямого до опосередкованого оподаткування, спрямованого на посилення підприємницької діяльності. У межах цього процесу для сільськогосподарського сектору, що тривалий час залишався «чорною дірою» для всієї системи оподаткування й відшкодування ПДВ, установили єдину ставку податку на додану вартість (ПДВ) у розмірі 20%;
- Податки на майно й акцизи було підвищено, тоді як роялті за видобування енергоносіїв, навпаки, скоротилося.

Результати цих реформ, з точки зору доходів, з'являться трохи пізніше. Більшість фіскальних коригувань, зазначених вище, стали результатом скорочень бюджету, за якими видатки, як частка ВВП, скоротилися з 44,8% у 2014 році до 40,6% у 2016 році. Дохідна частина за цей самий період зменшилася з 40,3% ВВП до 38,4% ВВП⁹¹.

Ключовою реформою, яку було розпочато 2016 року, стало запровадження системи державних закупівель ProZorro (див. Розділ 6). Очікується, що ця система значно підвищить прозорість та ефективність державних закупівель, водночас зменшивши можливості для корупції, а щорічна економія коштів державного бюджету становитиме майже \$2 млрд., що дорівнює приблизно 2,5% ВВП.

Подальші заощадження стали результатом реструктуризації боргу Міністерством фінансів (МФ) у розмірі \$15 млрд. за суверенними й гарантованими єврооблігаціями, що відбулося 2015 року. Епохальна угода, що передбачала зменшення на 20% суми боргу і трирічне продовження строку погашення єврооблігацій, зменшила зобов'язання України на \$12,5 млрд. за трирічною Програмою розширеного фінансування МВФ (EFF). І хоча цю операцію критикували за надмірну щедрість до власників облігацій (зокрема, за надання гарантій ВВП і великих потенційних довгострокових виплат), вона дала уряду час, щоб сфокусуватися на ключових проблемах і провадити інші реформи, не думаючи про необхідність найближчим часом обслуговувати борг.

Реформа енергетичного сектору

Реформи енергетичного сектору змінили стан бюджету і платіжного балансу і створили можливості для того, щоб енергетичний сектор став динамічним рушієм економічного зростання. Як зазначалося вище, внесок «Нафтогазу» до квазіфіскального дефіциту було скорочено, і компанія почала вести прибуткову діяльність. Видатки на імпорт газу були скорочені з \$12 млрд. у 2009 році, коли обсяги закупівлі газу становили 40 мільярдів кубічних метрів (м³), до, відповідно, близько \$2 млрд. і менше 10 млрд. м³ на сьогодні. Важливо, що в 2017 році закупівлі газу з Росії не заплановані.

Реформа енергетичного сектору проходила за ортодоксальним сценарієм. Внутрішні ціни на газ було підвищено до рівня відшкодування витрат, що в деяких випадках передбачало зростання на 200–300%, а саме збільшення ціни супроводжувалося впровадженням субсидій для майже 5,5 млн. домогосподарств, яким

Реформи енергетичного сектору змінили стан бюджету і платіжного балансу

⁹¹ IMF (2017), World Economic Outlook Database, April 2017, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2014&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=63&pr1.y=4&c=926&s=GGR_NGDP%2CGGX_NGDP&grp=0&a=.

було складно оплачувати рахунки за енергоносії. Вартість субсидій зросла з 1% ВВП у 2015 році до 1,75% ВВП у 2016 році. Це пом'якшило удар для малозабезпечених груп населення і сприяло впровадженню енергоефективних технологій і використанню альтернативних джерел енергії. Якщо подивитися в ретроспективі, то за останнє десятиліття річне споживання газу в Україні скоротилося майже на половину, до показника нижче 35 млрд. м³. Впровадження подальших реформ дозволить ще більше скоротити споживання газу, і в середньостроковій перспективі Україна може самостійно забезпечувати свої газові потреби і навіть експортувати газ.

Новий закон про ринок газу повинен стати основою для децентралізації «Нафтогазу» та національного ринку газу і відкрити доступ іншим компаніям до об'єктів газотранспортної системи. Тим часом за підтримки міжнародних фінансових організацій було переглянуто управлінську та наглядову структури «Нафтогазу». Однак варто зазначити, що прийняття нового статуту компанії, який може посилити позитивні зміни в сфері державного управління, як і процес децентралізації, нашоюхуються на значний опір з боку певних матеріально зацікавлених сторін.

Подальші реформи в енергетичному секторі повинні бути сфокусовані на кількох напрямках: проведення децентралізації газового і енергетичного секторів, ефективніша цільова соціальна допомога (існуюча система надто щедра щодо забезпеченіших домогосподарств), підвищення ефективності районних котелень, вирішення питання несплати і загалом підвищення ефективності у всій мережі. Говорячи про останнє, варто зазначити, що попри досягнуті за останні 2-3 роки результати, рівень споживання енергії можна ще зменшити за рахунок підвищення енергоефективності.

Проведення останніх реформ принесло значні успіхи. Важливо підкреслити, що після проголошення незалежності українська влада використовувала різноманітні приводи, щоб не змінювати формулу ціни на газ. Зволікання в цьому процесі, швидше за все, свідчили про величезний розмір тіньового прибутку з цього джерела, який мали представники правлячої верхівки, - близько \$2–3 млрд. на рік. Та попри опір зацікавлених сторін та окремі економічні труднощі серед населення, реформи були впроваджені й не викликали соціальної революції.

Нові пріоритетні реформи

Успішні реформи, про які сказано вище, були проведені в основному на макроекономічному рівні й вплинули на бізнес-середовище. Отримана в результаті цих реформ стабільність загалом створює можливості для більшого економічного зростання, якість і швидкість цього зростання тепер залежатимуть від проведення реформ на мікрорівні. Йдеться про заходи з налагодження сприятливого бізнес-середовища за рахунок дерегуляції, подолання корупції, зменшення бюрократії. У цьому плані результати не такі очевидні. До важливих реформ, які потрібно провести, відносять наступні:

Існує нагальна потреба реформувати застарілу систему пенсійного забезпечення

Пенсійна реформа

Існує нагальна потреба реформувати застарілу систему пенсійного забезпечення, яка просто не відповідає потребам сьогодення і залишається великим тягарем для державних фінансів. Існуюча система дає право на пенсію надто великій кількості осіб. Це створює фінансові труднощі як для уряду, так і для підприємців, які зрештою повинні фінансувати цю систему шляхом сплати податків та соціальних внесків. Витрати системи пенсійного забезпечення становлять близько 11-12% ВВП, тоді як у країнах Європи цей показник у середньому становить 8-9% ВВП. Дефіцит бюджету Пенсійного фонду дорівнює 6% ВВП і фінансується переважно прямими переказами з державного бюджету⁹². Систему обтяжує не тільки надто низький пенсійний вік, а й особливі умови виходу на пенсію для певних професій (поліція, армія, державна служба). Соціальні внески скоротилися, а масова несплата цих внесків працедавцями ще більше стримує надходження доходів.

Очевидним рішенням у цій ситуації є «параметрична реформа», тобто внесення змін до таких параметрів, як розмір соціальних внесків, пенсійний вік тощо, але популісти у Верховній Раді чинять постійний опір цим змінам. Одна з пропозицій щодо можливого припинення дискусій стосовно пенсійного віку передбачає зменшення коефіцієнту демографічного навантаження – наразі співвідношення пенсіонерів і працюючого населення дуже низьке і становить 1:1, але зважаючи на старіння населення, до 2040 року очікується зміна цього співвідношення до 1,3:1 (отримувачів до платників).

Окрім внесення змін до параметрів, одним із інших очевидних кроків у процесі реформування є збільшення кількості платників соціальних внесків за рахунок детінізації економіки.

Зміни в системі пенсійного забезпечення рано чи пізно відбудуться, оскільки існуюча система надто дорого коштує і при цьому не забезпечує гідних пенсій (середній розмір пенсії – лише \$2 на день). На час написання цього звіту були сподівання, що восени 2017 року Верховна Рада прийме пенсійний законопроект, що відповідає вимогам МВФ.

Боротьба з корупцією

Опитування громадської думки незмінно свідчать, що корупція залишається однією з найбільших проблем для українських та іноземних компаній і українського суспільства загалом. Кожен наступний український уряд отримував допомогу міжнародних організацій для боротьби з корупцією, але боровся з нею переважно на словах. Основні зусилля програм підтримки МВФ, Світового банку і Європейського банку реконструкції та розвитку також були спрямовані на боротьбу з корупцією. Деякі інституційні реформи в цій сфері були впроваджені (див. розділи 6 і 7). Була запущена система державних закупівель ProZorro, у вересні 2016 року була запроваджена система електронного декларування статків депутатів Верховної Ради, міністрів і державних чиновників, з січня 2016 року запрацювало Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). Обгово-

⁹² IMF (2017), 'Ukraine : 2016 Article IV Consultation and third review under the Extended Arrangement'.

*Великим досяг-
ненням стала
ліквідація
податкової
поліції*

рюють плани щодо створення спеціальних антикорупційних судів і призначення антикорупційних суддів, чого від уряду вимагає МВФ у рамках четвертого перегляду програми розширеного фінансування.

Та попри всю цю активність, у питаннях розслідування і судового розгляду корупційних справ та засудження винних у корупційній діяльності досягнуто дуже незначного прогресу. Хоча запровадження системи електронного декларування визнано в Україні та світі як видатне досягнення у сфері боротьби з корупцією, формальних розслідувань порушень, виявлених у першій серії декларацій, майже не було.

Якщо система буде неспроможна розслідувати корупційні злочини, переслідувати і засуджувати винних політиків і державних чиновників, це може викликати спротив реформам серед населення, що, в свою чергу, може привести до влади популістів та антиреформаторів і негативно вплинути на перспективи економічних/політичних трансформацій.

Тісно пов'язаною із питанням боротьби з корупцією є потреба реформи Державної фіскальної служби (ДФС), яка включає податкову і митну адміністрацію. Останній річний звіт бізнес-омбудсмена свідчить, що найбільша кількість скарг щодо роботи державних органів стосується саме ДФС – такі скарги становлять 45% від загальної кількості. ДФС нещодавно перейшла під юрисдикцію МФ, а не Кабінету Міністрів. Це має дати міністру фінансів більше повноважень і відповідальності для реформування цієї служби. Досі ДФС діяла у невизначеному полі між МФ і Кабінетом Міністрів. Структурним цільовим показником під час четвертого перегляду діючої програми підтримки МВФ має стати об'єднання податкової та митної адміністрацій. Якщо таке об'єднання відбудеться, це посилить ефективність та контроль з боку МФ і зменшить обсяги хабарництва. Запуск електронних механізмів у роботі ДФС має призвести до створення системи, яка діятиме на основі правил і в якій корумповані чиновники матимуть менше можливостей приймати самовільні рішення.

Певних успіхів досягнуто у використанні системи електронного адміністрування повернення ПДВ. Великим досягненням стала і ліквідація з січня 2017 року податкової поліції, в якій протягом багатьох років безкарно діяли корумповані чиновники. Насправді відкритим залишається питання, чи податкова поліція приносила більше прибутків, чи завдавала збитків, зважаючи на поширену практику присвоєння чужого майна. Подолання корупції все ще залишається складним завданням – після розпуску податкової поліції на її місце вже хочуть потрапити інші служби у сфері безпеки, які прагнуть використовувати незаконні шляхи збагачення. Попри все, нещодавній арешт голови ДФС Романа Насірова дає надії на те, що адміністрація Президента Петра Порошенка врешті проявила готовність належним чином реагувати на звинувачення в корупції.

Реформа державних підприємств (ДП)

На сьогодні у державній власності залишається близько 3000 підприємств (на які припадає близько 10% ВВП), що ускладнюють розвиток економіки, постійно витрачають державні кошти, виділені на їхнє субсидування, і сприяють поширенню корупції.

*Український
агропромис-
ловий сектор
має величезний
потенціал*

У політичних колах існує консенсус стосовно того, що для вирішення проблем на багатьох із цих підприємств слід покращити систему управління і прозорість діяльності, приватизувати або ліквідувати їх. Протягом останніх кількох років було здійснено спроби вдосконалити систему управління і нагляду за діяльністю таких підприємств, як «Українська залізниця» і «Нафтогаз». Але приватизація підприємств залишається проблематичною. Її ускладнюють нерозвинена допоміжна інфраструктура, недосконале законодавство, складна макроекономічна ситуація, а також регіональні політичні обставини й ситуація з безпекою. Були надії, що зразковою в цьому сенсі стане приватизація Одеського припортового заводу. Але спроби його продажу провалилися через юридичні проблеми, недосконалість законодавства і, ймовірно, через непевність щодо загального підприємницького та інвестиційного середовища. Майбутнє іншого великого підприємства, яке мають виставити на торги, - енергогенеруючої компанії «Центренерго» - також залишається непевним.

Обнадійливою в цьому сенсі є нещодавня заява про те, що доля державних підприємств буде вирішена шляхом приватизації, ліквідації або концесій, і в державній власності залишиться лише 15 стратегічних підприємств.

Земельна реформа

Парадоксально, що в Україні, багатій на родючі чорноземи і, ймовірно, найсприятливіші для сільського господарства землі, досі не була проведена земельна реформа. Український агропромисловий сектор має величезний потенціал. Врожайність зернових культур наразі є на третину нижчою, ніж у країнах Західної Європи, але може з легкістю вийти на такий же рівень за умов належного використання ресурсів і запровадження систем підтримки на високому і низовому рівнях. Річна врожайність зернових культур може зрости з 60-70 млн. тонн до 100 млн. тонн. Але основною перешкодою для цього залишається відсутність дієвого ринку землі.

Противники земельної реформи говорять, що Україна певним чином «відрізняється», що в ній діють особливі фактори, яких немає в інших країнах, де відкриті ринки землі дозволяють фермерам використовувати землю як предмет застави за кредитами (і таким чином дозволяють їм інвестувати). Противники земельної реформи також використовують як аргумент припущення, що великі фермерські господарства експлуатуватимуть дрібних землевласників, хоча зараз, за існуючої системи оренди землі, здається, саме це і відбувається. Найімовірніше, групи інтересів (добре представлені у Верховній Раді), які стоять за великими фермерськими господарствами, що працюють на орендованій землі, протидіють запровадженню давно потрібних змін. Але добре продумана земельна реформа може стати дійсно трансформаційною для України, знову зробити її «житницею Європи» і дати можливість агропромислому сектору стати двигуном розвитку для всієї економіки.

Висновок

Є відчуття, що чотири ключові сфери необхідних реформ – пенсійна реформа, боротьба з корупцією, приватизація і земельна реформа – привели Україну до певного переломного моменту. Реалізація цих реформ може покращити прогноз економічного розвитку і дати країні яскраве майбутнє. Справді, якщо будуть реалізовані ефективні інституційні зміни, не буде причин, які б завадили Україні стати одним із найбільше зростаючих ринків Європи і досягти зростання ВВП – очевидно, з низької бази – на рівні, наприклад, 5% на рік. Очевидно, що корумповані еліти намагатимуться не допустити цього. Але як ми побачили на прикладі реалізації успішних реформ у банківській сфері, енергетичному секторі та державних фінансах, Україна здатна реформуватися, якщо міжнародні фінансові організації та громадянське суспільство продовжуватимуть тиснути на владу.

5. Урядування, демократизація та ЗМІ

Джанет Ганн

Як для держави, де політичне життя, врядування та суди минулі 25 років були великою мірою захоплені впливовими приватними групами інтересів – так званими олігархами, кількість демократичних реформ, започаткованих після революції Євромайдану, вражає. Утім, ці реформи не є ані завершеними, ані незворотними, і в 2017 році з'явилися ознаки суттєвого контрнаступу з боку українського істеблішменту. Більшість спостерігачів не втрачають оптимізму, але треба ще багато зробити, аби забезпечити політичні перетворення від ризиків повернення старих політичних практик та збереження схем.

Національна традиція в Україні є сильнішою за державну і стала ще сильнішою за час, що минув від 2014 р. Але головні завдання, що стоять перед Україною, вимагають інституційної розбудови та державного менеджменту, і для багатьох із цих змін потрібна політична координація високого рівня. Звіт Freedom House «Країни перехідного періоду» за 2017 р. описує Україну як країну з «перехідною системою врядування або гібридним режимом» нарівні з Грузією та Албанією.⁹³ Самопроголошений статус України як європейської держави викликає високі очікування і серед українського суспільства, і серед міжнародних партнерів щодо покращення врядування – не в останню чергу у зв'язку із зобов'язаннями за Угодою про асоціацію з ЄС. Значного прогресу було досягнуто в реформуванні законодавчої сфери, державного управління, децентралізації та місцевого самоврядування. Близько 320 реформаторських законів прийнято в 2015 р. і ще приблизно 200 – в 2016 р.⁹⁴ Для порівняння: законодавча активність до 2014 р. в Україні була однією з найнижчих серед колишніх радянських республік.

Утім, досі існують надзвичайно серйозні виклики. Конституційна структура України з часу набуття незалежності перебуває у стані неперервних змін. Конституція 1996 року передбачала сильну президентську владу, послаблену в 2004 р., знову посилену в 2010 р. і знову послаблену в 2014 р., коли була відновлена чинність змін до Конституції, внесених у 2004 р. Конституційна реформа тупцює, не забезпечивши чіткого розподілу повноважень між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади, усі ці гілки влади піддаються впливу політиків з бізнесовими інтересами. Україна в жодному разі не має авторитарної системи – такої, яку намагався встановити Віктор Янукович під час свого президентства (2010–2014). Нинішній Президент Петро Порошенко ділить владу з урядом, а також – після того, як правляча коаліція втратила більшість у парламенті в 2016 р., – з цілим рядом інших політичних сил. Тим не менше, посада Президента має значний – і, на переконання багатьох, занадто великий – вплив на політичні процеси. Стверджують, наприклад, що нові кандидати, висунуті Президентом до Центральної виборчої комісії (ЦВК) в 2016 р. (але не схвалені Верховною Радою), були пов'язані з правлячими партіями та зовсім не представляли опозиційні партії.

Також дуже поширеною залишається корупція. Заходи щодо її приборкання детально викладено в інших розділах цього дослідження (зокрема, див. главу 7). Є зволікання з ключовою виборчою реформою, і хоча дехто закликає до про-

⁹³ Freedom House (2017), Nations in Transit 2017: Ukraine, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>.

⁹⁴ Vox Ukraine (2017), '700 days of monitoring reforms', 17 February 2017, <https://voxukraine.org/2017/02/17/700-days-of-monitoring-reforms-in-ukraine-ministries-rating/>.

ведення дострокових парламентських виборів (чергові мають відбутися в 2019 році), навряд чи їхні результати будуть справедливими за існуючої системи. Навіть якби вибори були абсолютно вільними та чесними, цього було б недостатньо для встановлення повноцінної демократії. Як зауважив у своїх висновках один експерт з питань демократизації на початку 2017 року, для суттєвого прогресу Україні може знадобитися «кілька електоральних циклів».⁹⁵ Попри наявність значного прогресу, реформи в більшості сфер вимагали постійного тиску міжнародної спільноти та громадянського суспільства. Зокрема, критично важливими були умови та стимули з боку ЄС та МВФ, як-от перспектива безвізових подорожей до країн Шенгену. Противники реформ здійснили спробу вихолостити ключове законодавство щодо електронного декларування активів державних службовців, а також в інших сферах. Тим часом брак чітких процедурних правил дозволяє послаблення законодавства через внесення поправок та контр-законопроектів.

Враховуючи цей контекст, відсутність у населення довіри до політичної системи не викликає здивування. За результатами нещодавнього опитування, 80% респондентів зазначили, що вони не довіряють чиновникам державного апарату, 77% не довіряють політичним партіям, 74% не довіряють уряду, і 67% не довіряють Президенту.⁹⁶ Аналогічно, проєвропейське громадянське суспільство України не довіряє політичному істеблішменту в реалізації фундаментальних реформ. За допомогою різноманітних механізмів – як-от Реанімаційний пакет реформ (РПР, широка коаліція НУО), ЧЕСНО (громадський рух за прозорість і чесність виборів), пряма участь представників громадянського суспільства в урядових відомствах – громадянське суспільство долучається до ініціювання та підготовки проєктів законодавчих актів, моніторингу впровадження змін. РПР публікує графіки та контрольні списки реформаторського законодавства – які закони і коли були прийняті та впроваджені.⁹⁷

Парламент і політичні партії

Україна має прем'єрсько-президентську систему – форму змішаного управління, в якій Прем'єр-міністр і Кабінет Міністрів колективно підзвітні виключно парламенту. Це часто призводить до суперництва між Президентом і Прем'єром. Депутатів Верховної Ради обирають за змішаною системою, згідно з якою половина із 450 місць заповнюється за партійними списками, а інша половина – за мажоритарною системою (одномандатні округи). Двадцять дев'ять місць, що представляють Крим та окуповані частини Донецької та Луганської областей, наразі є вакантними. (Сьогодні є мало надій на можливість проведення вільних і чесних виборів на окупованих територіях). Політичні партії досі утворюються навколо лідера, а не ідеології. Робота самої Верховної Ради лише частково реформована, зберігаються неформальні шляхи погодження законодавства та політики.

⁹⁵ Chatham House roundtable, 'Renewing the Political Class in Ukraine', February 2017.

⁹⁶ Центр Разумкова (2016), «Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації», 22 листопада 2016, <http://razumkov.org.ua/ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspiilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii>.

⁹⁷ РПР (2017), 'Пріоритети реформ 2017', 17 лютого 2017, <http://rpr.org.ua/en/news/criticaltasks-for-2017/>; РПР (2016), 'ТОП реальних досягнень українських реформ 2016', 10 листопада 2016, <http://rpr.org.ua/en/news/the-biggest-achievements-of-the-ukrainian-reforms/>.

Результатом парламентських виборів жовтня 2014 р. стало масштабне перегрупування політичних сил

У результаті парламентських виборів жовтня 2014 р. відбулося масштабне перегрупування політичних сил. Утім, це не надто вплинуло на інституційний спротив системним реформам, і влада «олігархату» залишається досить міцною. Позиція в парламенті еліти зі сходу України суттєво послабилася, оскільки Опозиційний блок (який успадкував залишки Партії регіонів – політичної опори режиму Януковича) отримав удесятеро менше мандатів за партії, що підтримували Євромайдан. З раніше представлених у парламенті партій зберегти місця змогли лише «Батьківщина» під проводом Юлії Тимошенко та Радикальна партія популіста Олега Ляшка (Радикальна партія отримала 22 мандати, тоді як у парламенті попереднього скликання мала лише один).

Інші партії зникли або переоформилися як нові (аби обійти законодавчу заборону на виборчі блоки чи об'єднання), утворені членами «старих» партій: президентський Блок Петра Порошенка (БПП), «Народний фронт» тодішнього Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка (включив кількох колишніх провідних членів партії «Батьківщина»), «Самопоміч» львівського міського голови Андрія Садового та Опозиційний блок, який виграв 29 місць.

Уперше з радянських часів Комуністична партія не отримала достатньої кількості голосів, аби увійти до Верховної Ради. Слабкі результати показали крайні праві: «Свобода» (учасник коаліції у першому сформованому після Євромайдану уряді) отримала лише шість місць і «Правий сектор» – лише одне.

Загалом склад парламенту суттєво змінився. Понад 50 % народних депутатів були вперше обрані до Верховної Ради, серед новачків - лідери Євромайдану, польові командири та журналісти-розслідувачі, які рішуче вимагали реформ.

«Народний фронт» і БПП отримали найбільше парламентських місць (226). 27 листопада вони сформували прозахідну реформаторську коаліцію «Європейська Україна» і разом із «Самопоміччю», Радикальною партією та «Батьківщиною» отримали контроль над 288 голосами депутатів, а Яценюк знову став Прем'єр-міністром. У цій конфігурації коаліція проіснувала до серпня 2015 р., коли Верховна Рада попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації. Утім, ці зміни не набрали 300 голосів, необхідних для остаточного ухвалення конституційних змін, через те, що вони містили положення про особливий статус окупованих територій Донбасу (як цього вимагали домовленості «Мінськ-2»). Через ці положення популістська Радикальна партія залишила коаліцію.⁹⁸

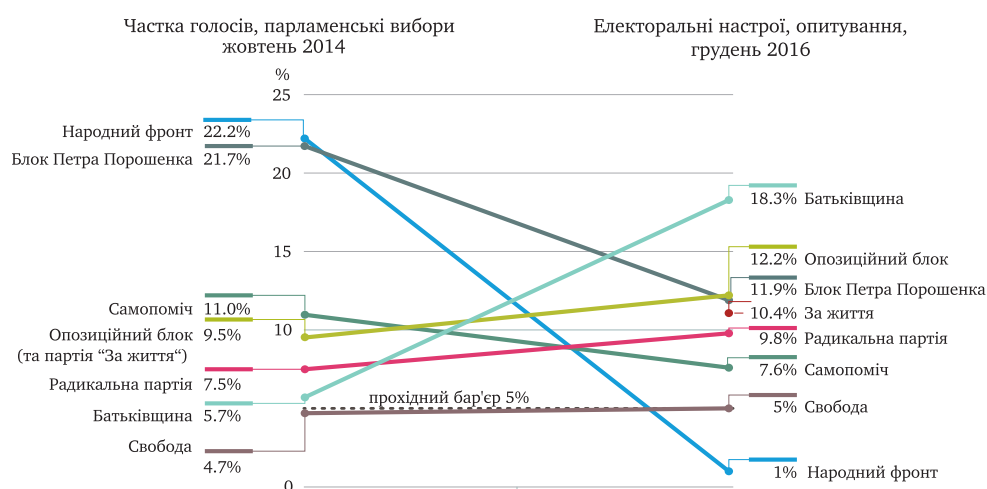
На початку 2016 р. Яценюк ледь втримався у кріслі Прем'єра під час голосування щодо вотуму недовіри уряду. Невдовзі партія «Батьківщина» залишила коаліцію. Те саме зробила й «Самопоміч», мотивуючи свій крок невдоволенням повільним темпом реформ. Як наслідок, правляча коаліція залишилася лише з 215 голосами – на 11 менше, ніж потрібно для парламентської більшості. У квітні 2016 р. Яценюка на посаді голови уряду змінив спікер парламенту Володимир Гройсман – тісно пов'язаний з Президентом Порошенком колишній міський голова Вінниці. Коаліція вижила. Гройсман продемонстрував, що він сам

⁹⁸ Morelli, V. L. (2017), Ukraine: Current Issues and U.S. Policy, Congressional Research Service, 3 January 2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf>.

собі господар, а не «людина Президента», і, схоже, зумів налагодити стосунки з «Народним фронтом». Проте, як свідчать результати голосування у Верховній Раді, багато партій є розколотими, і близько 40 народних депутатів з БПП і НФ утворюють «внутрішню опозицію»⁹⁹ всередині коаліції, а опозиційні партії іноді голосують з урядом. Популярність БПП і НФ стрімко впала, тоді як «Батьківщина», схоже, знову на підйомі (див. рис. 2).¹⁰⁰

Рис. 2. Зміни популярності політичних партій у 2014–2016 роках

Примітка: в дослідженні, проведеному в грудні 2016 р. стосовно того, як виборці збираються голосувати, 53,1% респондентів сказали, що вони ще не визначилися, не голосуватимуть або зіпсують виборчий бюлетень.



Джерело: Київський міжнародний інститут соціології (2016) «Прес-релізи та звіти: Електоральні настрої населення щодо виборів Верховної Ради та Президента України, грудень 2016», <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=667&page=1>.

Поділ БПП розпочався ще в листопаді 2015 року, коли 15 народних депутатів, здебільшого нових парламентарів, сформували групу під гаслом боротьби з корупцією. У червні 2016 р. її лідери Світлана Заліщук, Сергій Лещенко та Мустафа Найєм – ключові члени міжфракційного об'єднання «Єврооптимісти», до якого увійшли 23 народні депутати, – приєдналися до «Демократичного Альянсу» (ДемАльянс), до того часу незначної партії, для створення нової партії, що, за визначенням, спирається на ліберальні цінності та має проєвропейську орієнтацію. Вони критично ставилися до антикорупційних зусиль Президента Порошенка.¹⁰¹ Деякі депутати із «Самопоміч» також приєдналися до ДемАльянсу. У липні 2016 р. на своєму першому з'їзді відроджена партія прийняла платформу «перетворення України на сучасну європейську країну», сподіваючись отримати 12–15 відсотків голосів на наступних парламентських виборах (мають відбутися в 2019 році). Проте немає жодної впевненості в тому, що

⁹⁹ Остапчук Д. (оновлено), «Верховна Рада України під мікроскопом», Vox Ukraine, <https://voxukraine.org/longreads/coalition/article-ua.html> (дата відвідання сайту: 20 липня 2017).

¹⁰⁰ Makarenko, O. (2017), 'Electing bad leaders in Ukraine: how to break the vicious cycle #UAreforms', EuroMaidanpress, 28 February 2017, <http://euromaidanpress.com/2017/02/28/electoral-reform-not-early-elections-will-help-ukraine/>.

¹⁰¹ Minakov, M. and Webb, I. (2016), 'A new party for Ukraine's euro-optimists?', Open Democracy, 15 August 2016, <https://www.opendemocracy.net/od-russia/minakov-webb-a-new-party-for-ukraine>.

В опитуванні щодо електоральних настроїв, проведеному в грудні 2016 року, 53,1% респондентів заявили, що вони не визначилися, не будуть голосувати або зіпсують виборчий бюлетень

Опозиційний блок є запеклим критиком реформаторської політики уряду і люто чинить опір будь-яким крокам щодо обмеження російського впливу в Україні

на шляху до Верховної Ради партії вдасться подолати 5-відсотковий бар'єр, тож її члени не виключають можливості створення нової партії з іншими політиками-однодумцями.

Іншими новачками на політичній арені є «Сила людей» – ще одна партія із сильним антикорупційним порядком денним – і «Рух нових сил», заснований колишнім президентом Грузії Міхеїлом Саакашвілі. На початку грудня 2016 р. Саакашвілі пішов у відставку з посади голови Одеської облдержадміністрації, звинувачуючи Президента в лояльності до корупції. Саакашвілі описав свою партію як нову українську політичну силу без зв'язків з великим бізнесом або існуючими політичними фракціями і сказав, що домагатиметься дочасних виборів.¹⁰² Утім, за своєю суттю ця партія є радше популістським рухом, ніж справжньою силою, що прагне змін в Україні. У квітні 2017 р. «Рух нових сил» об'єднався з партією «Воля», яка в 2014 р. провела одного депутата в парламент з одномандатного округу. Проте після того, як Президент Порошенко в липні 2017 р. позбавив Саакашвілі українського громадянства, політичне майбутнє останнього в Україні є сумнівним.

Зміни відбулися також і в опозиційних партіях. Повідомлялося про розкол в Опозиційному блоці між «донбаською групою» Ріната Ахметова та «енергетичною групою» Дмитра Фірташа (енергетичний магнат, який зараз перебуває під домашнім арештом в Австрії). Проте Опозиційний блок навряд чи розколеться, займаючи зручну позицію для отримання вигоди від народного невдоволення. Він є запеклим критиком реформаторської політики уряду і люто чинить опір будь-яким крокам щодо обмеження російського впливу в Україні. Ця партія є єдиною парламентською силою, що відкрито відмовляється визнати конфлікт на Донбасі агресією Росії проти України. Є також менша група парламентарів, яку контролює Віктор Медведчук – проросійський політик і довірена особа Володимира Путіна. Сама концепція «опозиції» стала дещо заплутаною, оскільки Опозиційний блок зазвичай голосує проти антикорупційного законодавства, але опортуністично підтримує правлячу коаліцію ad hoc, утворюючи так звану «ситуативну коаліцію».

У червні 2015 р. було засноване Українське об'єднання патріотів (УКРОП) на основі групи безпартійних народних депутатів у ВР. Базою підтримки УКРОПу є індустріальна Дніпропетровська область, яка в 2014–2015 роках, територіально близька до зони конфлікту, відзначилася жорсткою позицією щодо проросійських бойовиків з боку тодішнього голови облдержадміністрації¹⁰³ Ігоря Коломойського – медіавласника, про якого часто кажуть, що він єдиний по-справжньому проукраїнський бізнес-магнат.¹⁰⁴ Навесні 2017 р. після того, як у відповідь на спонтанну блокаду окупованих територій Донбасу попу-

¹⁰² Williams, M. and Chornokondratenko, M. (2016), 'Ukraine presidential official counters Saakashvili's corruption claims', Reuters, 17 November 2016, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption-saakashvili-idUSKBN13C1CH>.

¹⁰³ Коломойський фінансував деякі добровольчі батальйони і, за повідомленнями, пропонував премію за захоплення сепаратистських бойовиків.

¹⁰⁴ Коломойський випав із президентського фавору у 2015 р. через гучну суперечку за контроль над державним оператором нафтопроводів «Укртрансфаста» і був зміщений з посади голови Дніпропетровської ОДА. Його потужний ПриватБанк було націоналізовано в 2016 р.

*7 вересня 2017
р. Президент
Порошенко
запропонував
скасувати депу-
татську недо-
торканність
з 1 січня 2020 р.*

лістськими та націоналістичними силами уряд запровадив офіційну блокаду ОРДЛО, найбільші націоналістичні та ветеранські рухи - «Свобода», «Правий сектор» і «Національний корпус» - утворили альянс. Цей альянс не зможе проіснувати довго. Крім того, популістські сили, такі як «Батьківщина» Юлії Тимошенко, яка зараз має найвищий рейтинг популярності, – активно домагаються дострокових виборів.

Хоча старі практики політичної діяльності ще досить живучі, проходить процес реформування парламентської роботи, покращення зв'язків народних депутатів з їхніми виборцями, місцевою владою та ЗМІ, а також є намагання розвинути спроможність щодо розробки політики, практики роботи парламенту та депутатської етики. Різко скоротилася практика голосування чужими картками, поліпшилася відвідуваність засідань Верховної Ради. Кількість жінок-законодавців стало зростає – з 11 (2,4% від загальної кількості) у 1991–1994 рр. до 47 (11% у поточному скликанні з урахуванням вакантних місць) у 2014 р. Проте дехто з когорти нових парламентарів, обраних у жовтні 2014 р., каже, що вони не є повністю затребуваними чи здатними впливати на Верховну Раду для просування реформ – і досі відчують себе, «як гості».¹⁰⁵ Існує думка, що низька заробітна плата та інерція штовхають деяких нових законодавців до застосування практик «старої гвардії».

Більшість населення України підтримує скасування імунітету від судового переслідування, яким користуються парламентарі та судді. У липні 2016 р. стався той рідкісний випадок, коли 275 депутатів Верховної Ради проголосували за зняття недоторканності зі свого колеги Олександра Онищенка з фракції «Воля народу», якому інкримінують корупційні зловживання при реалізації газу.¹⁰⁶ Сам Онищенко заявив, що справа проти нього є сфабрикованою та політично вмотивованою, і втік за кордон, де виступив зі звинуваченнями проти адміністрації Петра Порошенка. Відтак були й інші спроби отримати дозвіл Верховної Ради на притягнення до відповідальності народних депутатів у зв'язку зі звинуваченням їх у шахрайстві та зловживаннях. У своєму щорічному посланні до Верховної Ради 7 вересня 2017 р. Президент Порошенко запропонував скасувати депутатську недоторканність з 1 січня 2020 р. – пропозиція, що, імовірно, зустрінє спротив.

Реформа виборчої системи

Попри необхідність і важливість для України, реформа виборчої системи не просувається. Громадянське суспільство, реформаторські партії та міжнародні експерти наполегливо домагаються наступних змін: перехід до пропорційної системи з відкритими списками для парламентських виборів; оновлення складу ЦВК, яка організовує та наглядає за проведенням виборів; забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів; застосування дієвих покарань за порушення виборчого законодавства; ефек-

¹⁰⁵ Приватна розмова з одним із народних депутатів, лютий 2017.

¹⁰⁶ Sydorov, D. (2016), 'King's schemes. Charges against Onyshchenko', UNIAN Information Agency, 7 July 2016, <http://www.unian.info/society/1405115-kings-schemes-charges-against-onyshchenko.html>.

тивне розслідування порушень. Також існує потреба в продовженні реформи фінансування політичних партій, зокрема запровадження електронної системи декларування для фінансових звітів політичних партій та кандидатів, а також встановлення обмежень на витрати й рекламу виборчих кампаній.

Парламентські вибори 2014 року відбувалися за існуючою змішаною системою (пропорційне представництво плюс одномандатні виборчі округи). За пропорційними списками до Верховної Ради прийшли нові люди, тоді як «стара гвардія» спиралася на одномандатні округи. Реформатори за підтримки Венеційської комісії¹⁰⁷ виступили за пропорційну систему з відкритими списками для всіх виборів в Україні. Вони закликають ліквідувати одномандатні округи, які ведуть до збереження впливу «олігархів», а також таких зловживань, як підкуп виборців і використання адміністративного ресурсу. Програма нової правлячої коаліції обіцяла ці зміни. Є проект нового виборчого кодексу, але немає консенсусу щодо його ухвалення. Система пропорційного представництва з відкритими списками передбачає пряме голосування за кандидатів з партійних списків у всіх регіонах. Ця система має певні недоліки, але вона зменшила б вплив «олігархів».

Склад ЦВК досі залишається таким, яким був за Януковича. З 15 членів комісії 13 уже більш як два роки працюють понад свій семирічний мандат (продовжений для забезпечення проведення місцевих виборів у 2015 р.). Голова ЦВК Михайло Охендовський нещодавно опинився під розслідуванням у зв'язку з корупцією, але залишився на посаді. У вересні 2017 р. кримінальне розслідування було зупинено через брак доказів, і Охендовський стверджував, що справа проти нього політично вмотивована. Президент Порошенко висунув 11 кандидатів на заміну 12 членів ЦВК, але багатьох з них сприймали як політично заангажованих, і вони не були схвалені Верховною Радою.¹⁰⁸

Одним з кроків зменшення маніпуляцій на виборах є забезпечення державного фінансування політичних партій.¹⁰⁹ У першому кварталі 2017 р. партії отримали від держави понад 90 млн. грн. (\$3,3 млн).¹¹⁰ Ці кошти, які не можна витратити на проведення виборчих кампаній, виплачують лише партіям, що подолали п'ятивідсотковий бар'єр на попередніх виборах. Проте після наступних виборів державне фінансування отримають партії, які подолали 2-відсотковий бар'єр, хоч вони і не пройдуть до ВР. Питання державного фінансування партій залишається суперечливим, оскільки багато політиків ставляться до відкрито регульованого фінансування без зайвого ентузіазму, а громадяни не розуміють, чому з їхніх податків треба фінансувати те, що вони сприймають як корумповані організації.¹¹¹ Необхідно обмежити розміщення платної реклами під час вибор-

¹⁰⁷ Венеційська комісія (Європейська комісія за демократію через право) є дорадчим органом Ради Європи. Складається з незалежних експертів у сфері конституційного права.

¹⁰⁸ Інтерв'ю, проведені автором у Києві, січень 2017.

¹⁰⁹ Kosmehl, M. and Umland, A. (2016), 'Ukraine Introduces State Financing for Political Parties', *Harvard International Review*, 30 August 2016, <http://hir.harvard.edu/ukraine-introduces-state-financing-political-parties-promising-reform-cosmetic-change/>.

¹¹⁰ За обмінним курсом 1 грн. / 0,0364 дол. США, Reuters (2017), 'Currencies', <http://uk.reuters.com/business/currencies> (дата відвідання сайту: 7 вересня 2017).

¹¹¹ Інтерв'ю, проведені автором у Києві, січень 2017.

чих кампаній, аби дещо вирівняти умови для змагання «багатих» та «бідних», молодих партій та знизити «захоплення» партій впливовими групами інтересів.

За фінансуванням політичних партій стежить Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке почало працювати навесні 2016 р. Встановлено ліміти для пожертв партіям і кандидатам; максимально можлива індивідуальна пожертва дорівнює 400-кратній мінімальній заробітній платі (3200 грн. – прибіл. \$116),¹¹² тоді як максимум від юридичної особи становить 800 мінімальних зарплат. Деякі партії були оштрафовані за подання в своїх звітах неправдивої інформації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Державне управління

Згідно з індикаторами Світового банку, за якістю врядування Україна перебуває між 25-м і 50-м процентилем – разом з Росією, Білоруссю й багатьма країнами Латинської Америки. На цій позиції Україна більш-менш постійно залишається з 1999 р.¹¹³ Роздутий апарат державних службовців, що налічує близько півмільйона осіб, є неефективним та створює умови для корупції. Реформа державного управління розпочалася за масштабної фінансової підтримки ЄС. Національний банк України, а також міністерства фінансів та економіки досягли значного прогресу. Проте відставки ряду міністрів-реформаторів, як-от Айвараса Абромавичуса, міністра економічного розвитку і торгівлі з 2014 р. до лютого 2016 р., а також заступників міністрів, що сталися починаючи з 2016 р., є відкатом назад, адже ці державні чиновники встигли багато досягнути в запровадженні глибинних реформ.

Закон «Про державну службу», прийнятий у грудні 2015 р., набрав чинності 1 травня 2017 р. Реалізація стратегії реформування державного управління розпочалася в липні 2016 р. Відтак усі призначення мають відбуватися на конкурсній основі. Рішення щодо призначення посадовців вищого рангу в усіх державних відомствах повинна приймати комісія, в якій чотири з 12 членів представляють громадянське суспільство (науковці та члени НУО). Експерти Центру політико-правових реформ (ЦППР) – аналітичного центру, залученого до роботи комісії, – кажуть, що реформу було впроваджено «задом наперед»: на їхню думку, насамперед треба було реформувати міністерства, аби прояснити функції високопосадовців. Зараз існує плутанина щодо того, хто має подавати заяву на посаду старшого державного службовця і якою буде роль. Утім, низька заробітна плата стримує від участі у конкурсах висококваліфікованих фахівців, яких потребує державна служба. Розпочалося навчання стратегічному плануванню політики, але чиновники схильні розглядати його як перешкоду у своїй роботі.¹¹⁴

¹¹² За обмінним курсом 1 грн. / 0,0364 дол. США, Reuters (2017), 'Currencies', <http://uk.reuters.com/business/currencies> (дата відвідання сайту: 7 вересня 2017).

¹¹³ World Bank (2017), Worldwide Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (дата відвідання сайту: 20 липня 2017).

¹¹⁴ Брифінг Ігоря Коліушка, голови правління Центру політико-правових реформ (ЦППР), Київ, лютий 2017.

Роздутий апарат держ-службовців, що налічує близько півмільйона осіб, є неефективним та створює умови для корупції

Децентралізація

Розпочався перехід від високоцентралізованої системи управління в бік посилення місцевої демократії та надання більших повноважень громадам. Реформа охоплює три головні сфери: адміністративно-територіальна реформа (зокрема, об'єднання органів місцевого самоврядування), делегування на місця повноважень виконавчої влади та фінансова децентралізація. Відповідні законодавчі акти були прийняті в 2014–2015 рр., але їхню конституційну основу не було схвалено парламентом, тому що децентралізаційні зміни було подано разом з законодавчою ініціативою про надання особливого статусу окупованим частинам Донецької та Луганської областей. Проекти законодавства щодо децентралізації були на порядку денному і раніше: у 2008–2009 роках, тоді зміни починали, але не завершували. У 2014 р. тодішній віце-прем'єр-міністр і міністр регіонального розвитку Володимир Гройсман (зараз – Прем'єр-міністр) розпочав реальну масштабну реформу.

Розпорядження Кабінету Міністрів України щодо реформування місцевого самоврядування запустило реформу в червні 2014 р. Це дало поштовх процесу об'єднання громад з лютого 2015 р.¹¹⁵ Протягом 2015 р. було сформовано 159 об'єднаних громад, і до середини 2017 р. їхня кількість сягнула 400. Раніше існувало 11 тисяч місцевих рад з незначними повноваженнями та без грошей. У підсумку буде не більше 1200 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Об'єднання є добровільним і забирає кілька місяців після того, як відповідні місцеві ради вирішили розпочати цей процес. Для початку процесу об'єднання також необхідна підтримка щонайменше 50% мешканців територіальної громади, які формують нові громади шляхом обрання нових рад ОТГ. Наприклад, у Вінницькій області з 800 місцевих рад залишиться лише близько 50.

У 2015–2016 рр. була велика хвиля підтримки об'єднанню з боку органів місцевого самоврядування, коли вони побачили, що матимуть свої власні кошти і зможуть надати кращі послуги своїм громадам. Заплановано, що добровільне об'єднання громад триватиме чотири чи п'ять років, після чого уряд реорганізує громади, що лишилися нереформованими. Однак деякі парламентські сили хотіли б зупинити об'єднання, і, як стверджують певні джерела, відбувається політичне втручання на місцевому рівні, до якого причетні популістські партії.

Важливу роль у децентралізації відіграють місцеві податки. На додаток до власних надходжень до бюджету місцеві громади отримують державні дотації на освіту, охорону здоров'я, інфраструктуру та регіональний розвиток. Існує також дотація вирівнювання для зменшення нерівності між регіонами. Деякі громади не мали надто сильного бажання об'єднуватися, але головним стимулом стали нові повноваження щодо збору податків, які дозволяють громадам залишати у себе податкові надходження від акцизів, операцій з нерухомістю, паркування та туризму, а також 60 % податку на доходи фізичних осіб. Завдяки фінансовій децентралізації 159 об'єднаних громад, сформованих у 2015 р., збільшили

¹¹⁵ Jarábik, B. and Yesmukhanova, Y. (2017), 'Ukraine's Slow Struggle for Decentralization', Carnegie Endowment for International Peace, 8 March 2017, <http://carnegieendowment.org/2017/03/08/ukraine-s-slow-struggle-for-decentralization-pub-68219>.

надходження до своїх бюджетів на 50 %. Децентралізація в перспективі матиме позитивний ефект у секторах освіти та охорони здоров'я, що виражатиметься у якості надання послуг та підвищенні ефективності витрат бюджету.

Також відбувається децентралізація регіонального планування в основних секторах економіки. Наприклад, рішення про будівництво більше не приймаються на рівні центрального уряду. За підтримки ЄС розроблено нову регіональну політику на основі рамкового закону про засади державної регіональної політики. Стратегічне планування має здійснюватися «згори донизу» для державного фінансування та «знизу вгору» для рішень, ухвалених на регіональному рівні. Державний фонд регіонального розвитку надає субсидії аналогічно структурним фондам ЄС. Фонд складає 1 % Державного бюджету і розподіляє 80% своїх коштів серед усіх регіонів і 20 % – серед бідніших громад, як-от в Тернопільській та Чернівецькій областях. За радянських часів більшість субсидій спрямовували до фабричних селищ і міст, тож після 1991 р. підприємства у бідніших регіонах, як-от Західна Україна, закрилися, оскільки не мали ресурсної бази. Адміністративна спроможність і політична доброчесність рішень в областях є досі слабкими, тому цей процес перебуває під пильним моніторингом.¹¹⁶

Засоби масової інформації

Створення демократичного, прозорого та відповідального медіа-ландшафту має критичне значення для трансформації України. У рейтингу свободи преси Freedom House за 2016 р. Україна, яку класифіковано як «частково вільну», знаходиться на 112 місці з 199 країн.¹¹⁷ (Позицію України в рейтингу знижує відсутність свободи ЗМІ у Криму та на Донбасі.) Хоча більшість медіакомпаній досі перебувають у власності впливових «олігархів», Україна має справжнє плюралістичне медійне середовище. Більшість населення (85%) віддає перевагу телебаченню як джерелу новин, але також вельми популярним є інтернет.¹¹⁸ Люди мають можливість отримувати новини з багатьох джерел.

Українські магнати досі володіють сімома з восьми основних телевізійних каналів країни, надаючи деяким політичним партіям непропорційно великий доступ до ефіру під час виборчих компаній. Медійні активи також забезпечують великий бізнес іншими засобами впливу на політичне та суспільне життя. Президент Порошенко зберіг у власності «5 канал», попри заклики до нього відмовитися від каналу. Пакет змін і доповнень до законодавства, які набрали чинності у жовтні 2015 р., вимагає від мовників і провайдерів програмних послуг розкривати детальну інформацію про їхню структуру власності аж до осіб кінцевих бенефіціарів. Компанії мали виконати цю вимогу протягом шести місяців, але й досі дотримання цієї норми повністю не забезпечено. Незалежного регулятора друкованих та електронних ЗМІ немає.

¹¹⁶ На основі обговорення з Юрієм Третьяком і Сергієм Максименком, співробітниками проекту «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», лютий 2017.

¹¹⁷ Freedom House (2017), Freedom of the Press 2016: Ukraine, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/ukraine>.

¹¹⁸ Проникнення інтернету сягнуло 50 % населення в 2016 р., а 62 % дорослих стверджують, що користуються інтернетом. Див. Pew Research Center (2015), 'Internet Seen as Positive Influence on Education but Negative Influence on Morality in Emerging and Developing Nations', <http://pewrsr.ch/1MR57bp>.

Створення демократичного, прозорого та відповідального медіа-ландшафту має критичне значення для трансформації України

Законом «Про суспільне телебачення і радіомовлення України», прийнятим у 2014 р. і зміненим у 2015 р., передбачено створення нової корпорації – Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ),¹¹⁹ нагляд за діяльністю якої здійснює Наглядова рада з 13 відкрито обраних членів із сильним представництвом громадянського суспільства. Закон перетворив єдиного державного мовника країни – Національну телерадіокомпанію України (НТКУ) на незалежного суспільного мовника; нова юридична особа була зареєстрована у січні 2017 р. Хоча телепрограми НСТУ можна приймати на 90 відсотках української території, її аудиторія наразі складає менше 4 % загальної глядацької аудиторії. Почасти це обумовлено тим, що раніше канал був популярним серед сільського населення і людей старшого віку завдяки своєму змісту, як у радянські часи, наприклад, концертам, а ця аудиторія більше не дивиться НСТУ, оскільки зараз канал здебільшого показує новини. Концепція суспільного мовлення ще не набула широкого розуміння в Україні. Оскільки канал фінансує держава, люди схильні вважати його державним каналом. Тим не менше, суспільне мовлення набирає популярності завдяки високоякісному контенту.

У фарватері Євромайдану стали швидко з'являтися нові медійні ресурси. Багато з них активно намагаються протидіяти російській пропаганді у світових медіа, зокрема, «Громадське телебачення», «StopFake», «Українській кризовий медіа-центр», «Євромайдан преса» та інші веб-сайти. «StopFake» має щотижневу програму, в якій повідомляє про сфабриковані новини. Цю програму транслюють до 30 телевізійних каналів по всій Україні, і «StopFake» має сайт десятима мовами. Проте нові медійні ресурси не можуть фінансово конкурувати з каналами, фінансованими бізнес-магнатами, тому великою мірою залежать від іноземного фінансування.

Боротьба з пропагандою та фейковими новинами з Росії стала серйозним викликом для української влади, яку іноді звинувачують у цензурі через намагання обмежити вплив російських каналів, особливо на сході та півдні України. Щонайменше 70 % мовлення в Україні досі здійснювалося російською мовою, але уряд намагається схилити баланс у бік української мови встановленням мовних квот. Закон про квоти для української мови на радіо набрав чинності 8 листопада 2016 р. Він вимагає, аби щонайменше 25% пісень і щонайменше 50% програм були україномовними. Закон 2017 року передбачає, що українська мова використовувалася принаймні у 75 % телевізійного контенту. 15 травня 2017 р. уряд заборонив користуватися російськими провайдером інтернет-послуг і соціальними медіаплатформами, такими як «ВКонтакте». Заборона частково виконується (хоча ЗМІ Російської Федерації кажуть, що ні): за оцінками, користування соціальними мережами «Одноклассники» та іншими російськими платформами в Україні впало на 50 % протягом місяця після введення заборони, хоча, схоже, багато хто обходить її через європейських посередників.

Попри відносно вільний медіапростір в Україні, суспільна довіра до ЗМІ знижується після досягнення свого піку в 2014 році. Це може здатися дивним, враховуючи швидку появу нових медіаресурсів, але російська дезінформація,

Російська дезінформація, завдавши великої шкоди довірі до російських медіа, потягнула вниз разом із собою ставлення і до інших ЗМІ

¹¹⁹ Centre for Democracy and Rule of Law (2014), 'Law of Ukraine On Public Television and Radio Broadcasting of Ukraine', <http://cedem.org.ua/en/library/law-of-ukraine-on-public-television-and-radio-broadcasting-of-ukraine/>.

завдавши великої шкоди довірі до російських медіа, потягнула вниз разом із собою ставлення і до інших ЗМІ. Розчаруванню також сприяв той факт, що більшість телеканалів залишилися у власності бізнес-магнатів, та невдоволення частини населення заборонаю трансляції в Україні російських інформаційних каналів і соціальних мереж.

У журналістській спільноті виникли через розбіжності дискусії щодо того, про, що, власне, варто інформувати громадян? Дехто стоїть на «патріотичних» позиціях та уникає репортажів про питання, які вважає негативними, наприклад, порушення прав людини щодо військовополонених, оскільки Україна перебуває в стані війни. Інші бажають публікувати часом незручну правду, за що їх таврують як «непатріотів». На контрольованих урядом територіях Донбасу ЄС фінансує програму «Донбас Медіа Форум» для навчання журналістів про проблеми уникнення використання мови ворожнечі.¹²⁰

Висновки

Розмах започаткованих реформ є вражаючим і є викликом для країни, яка, цитуючи Прем'єр-міністра Гройсмана, дрейфувала 23 роки із закостенілою радянською спадщиною. Захищаючи здобутки реформ, він сказав, що одразу все впровадити неможливо і не лише через величезну вартість таких широкомасштабних змін, як освітня реформа.¹²¹ Нове законодавство також є лише початком змін і має бути надійно імплементованим. Українські виборці цінують чесність більше за інші якості політиків і хочуть, аби їхні політики спілкувалися з ними та виконували свої обіцянки.

Громадянське суспільство не тільки уважно спостерігає, але готове діяти – це стало очевидним, коли після арешту в березні керівника Державної фіскальної служби Романа Насірова (зважаючи на високий ризик його втечі з України) активісти не дозволили йому залишити лікарню, до якої його забрали. У 2017 р. представники громадянського суспільства часто скаржилися на втрату темпу реформ. Розвиток подій, зокрема пробуксовування реформи правосуддя, схоже, підтверджує справедливості таких тверджень. Хоча ще одне повстання, подібне до Євромайдану, на загальне переконання, є малоймовірним; реальний суспільний гнів може вибухнути, якщо не покращиться якість державного управління і реформи не принесуть ширших економічних і соціальних вигод.

Корупція та рентоорієнтована поведінка залишаються найбільшими загрозами реформуванню демократичних інституцій в Україні. Ці проблеми є продуктом цілої низки чинників, включно з рудиментами радянської системи й ментальності, домінуванням державної промисловості, зарегульованістю та низькою заробітною платою. Але зміна культури та ментальності вимагає часу. Українські державні установи потребують нового морального компасу. Для цього, мабуть, потрібно, аби багато членів сьогодишньої еліти залишили політику. Країні також потрібні чесна судова влада, економічні реформи, що сприятимуть

Корупція та рентоорієнтована поведінка залишаються найбільшими загрозами реформуванню демократичних інституцій в Україні

¹²⁰ Коментарі Давида Стулка, прес-аташе Представництва Європейського Союзу в Україні, і Оксани Романюк, виконавчого директора Інституту масової інформації, Київ, лютий 2017.

¹²¹ Прем'єр-міністр Володимир Гройсман на конференції з питань реформ в Україні, Лондон, 6 липня 2017.

підвищенню доходів громадян, а отже, зменшать мотивацію для хабарництва, нова виборча система, яка забезпечить справедливий доступ до ЗМІ і суворий моніторинг процесу виборів.

Реформатори сподіваються, що президентські та парламентські вибори 2019 року не відбудуться достроково. Виборцям потрібен час, аби побачити результати економічного оздоровлення, яке лише розпочалося, і ключових реформ, наприклад, пенсійної системи. Якщо проводити дострокові вибори, у виграші, найімовірніше, будуть популістські партії. Міжнародній спільноті слід надавати підтримку та застосовувати тиск на владу, а Україна має знайти політичну волю, щоб впровадити зміни та зробити їх незворотними. Нещодавній явний відкат з антикорупційними заходами та зволікання з реформами може бути ознакою початку передвиборчих маневрів та наростання суперництва між двома ключовими центрами влади – президентською та урядовою, – як це сталося в 2005–2010 рр. і мало згубні наслідки.

6. Громадянське суспільство

Орися Луцевич

Посилення впливу громадян

На пострадянському просторі Україна вражає спостерігачів як найбільш емансипована держава, де громадяни готові захищати свої права перед владою. Лише за останні 15 років українці двічі відповіли на несправедливість з боку правлячої еліти потужними протестами. У 2004 р. вони повстали проти викрадених результатів виборів, а в 2014 р. – проти викраденої надії на тісніші зв'язки з Європою.

Революція 2014 року, Євромайдан, також відома як Революція гідності, була проявом незгоди та громадянської непокори і засвідчила глибоку кризу врядування. За переважною думкою, Євромайдан, в якому взяли участь майже 20 % населення, був «усвідомленою боротьбою громадян, що об'єдналися на захист своїх прав».¹²² Протест віддзеркалив народну підтримку європейським цінностям, потребі верховенства права та сподівання на підвищення якості врядування країною. Українці вимагали більше свободи, прав людини, економічної безпеки, відкритої та прозорої політики, переслідування корупціонерів та підписання Угоди про асоціацію з ЄС разом із супутньою угодою про Поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) між Україною та ЄС.¹²³

Протестний рух наразився на брутальну силу як ззовні, так і всередині країни. Російські «зелені чоловічки»¹²⁴ розпочали окупацію Кримського півострова. Підрозділи міліції особливого призначення в Києві убили понад 70¹²⁵ і поранили близько 500 протестувальників. Жертви сутичок на Майдані, яких сьогодні вшановують як Небесну сотню,¹²⁶ є яскравим свідченням того, як високо українці цінують право будувати правову європейську державу на власних умовах, і тієї високої ціни, яку вони заплатили за повернення собі цього права. У цьому контексті Євромайдан торував шлях для нового політичного істеблшменту, який пообіцяв реформувати Україну та відновити справедливість.

Насильницькі дії початку 2014 р. і наступна військова агресія Росії, що досі продовжується, форсували формування національної ідентичності в Україні. Укорінилася сильніша колективна національна самосвідомість. Попри мовні та конфесійні відмінності, 62% населення зараз ідентифікують себе насамперед як громадяни України проти 52% у 2012 р. Сьогодні українці демонструють більше поваги до національного гімну, прапора та української мови.¹²⁷ Виникла плюралістична громадянська ідентичність, в основі якої лежать демократичні цінності та ставлення до системи управління державою більше, ніж етнічна, лінгвістична чи історична приналежність.

¹²² Фонд «Демократичні ініціативи» імені Льва Кучеріва (2014), «Річниця Майдану – опитування громадської та експертної думки», 19 листопада 2014, <http://dif.org.ua/article/richnitsya-maydanu-opituvannya-gromadskoi-ta-ekspertnoi-dumki>.

¹²³ Onuch, O. (2014), 'Social networks and social media in Ukrainian "Euromaidan" protests', Washington Post, 2 January 2014, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/01/02/social-networks-and-social-media-in-ukrainian-euromaidan-protests-2/?utm_term=.f08e3d309ec0.

¹²⁴ Термін «зелені чоловічки» часто використовують для позначення російських військових без знаків розпізнавання, які провели операцію з анексії Криму – тактика, пізніше повторена на початку конфлікту Донбасі.

¹²⁵ Під час Євромайдану також було вбито 13 міліціонерів. Див. «Главком» (2016), «У ГПУ розповіли, скільки правоохоронців загинуло на Майдані», 3 грудня 2016, <http://glavcom.ua/news/u-gpu-rozpovili-skilki-pravoohoronciv-zaginulo-na-maydani-385995.html>.

¹²⁶ «Небесною сотнею» в Україні називають протестувальників, які загинули в Києві 18–20 лютого 2014 р.

¹²⁷ Kulyk, V. (2016), 'Ukrainian Identity under Euromaidan and the War', Europe-Asia Studies, 68:4, pp. 588–608, doi: 10.1080/09668136.2016.1174980.

*Постала
плюралістична
громадянська
ідентичність,
в якій цінності
та ставлення
до врядування
переважили
етнічну, лінгві-
стичну чи
історичну при-
належність*

Ця нова політична реальність чітко проявляється передусім у попиті на більш плюралістичну та представницьку демократію. Спадщина патерналістського правління повільно сходить нанівець. 44% населення країни вважають, що «люди наймають уряд і контролюють його», на противагу вірі в те, що «уряд має опікуватися людьми, як дітьми».¹²⁸ Іншими словами, громадське розуміння функціональної демократії поступово розширилося: люди більше не визначають демократію як просто проведення вільних виборів, а очікують також більш інклюзивного та підзвітного врядування.

Громадяни вважають корупцію першочерговою проблемою, що перешкоджає політичному та економічному розвитку країни. Євромайдан посилив упевненість та рішучість громадян домагатися «чистого» уряду. У 2009 р. 56% українців вважали боротьбу з корупцією безглуздою; у 2015 р. таку точку зору поділяли лише 34%.¹²⁹

Власне, у контексті зростання демократичної свідомості та прагнення реформ і національного демократичного перетворення, рушійною силою якого є високомотивовані групи активних громадян, і слід розглядати розвиток конфлікту між Україною та Росією.

Мобілізація громадянського суспільства

Активне громадянське суспільство є ключовим фактором функціонування демократії. Громадянське суспільство зазвичай визначається як сукупність організацій та активних громадян, що знаходиться поміж сім'єю, державою і ринком, а також як простір, в якому люди добровільно об'єднуються для просування спільних інтересів.¹³⁰ Громадянське суспільство впливає на державну політику, змушує державу та приватні корпорації бути відповідальними, реагує на соціальні інтереси та забезпечує впливовість громадян. Громадянське суспільство робить демократію інклюзивнішою та полегшує зворотний зв'язок з питань політики.

Від набуття незалежності в 1991 р. в Україні був відносно сприятливий простір для громадянського суспільства. Це стало можливим почасти завдяки активному дисидентському руху ще за радянських часів, постчорнобильському екологічному руху та активності ветеранських організацій «афганців», які були першопрохідцями в формуванні незалежного громадянського суспільства. Це також віддзеркалило притаманне українцям сильне почуття відсторонення від держави, їхню низьку довіру до влади, прихильність до «горизонтальних» соціальних зв'язків, а не до ієрархічних структур та більшу, порівняно з мешканцями Білорусі чи Росії, важливість самовираження. Усі ці чинники допомогли виплекати незалежний недержавний сектор в Україні.¹³¹ Крім того, міжнародні

¹²⁸ National Democratic Institute (2016), 'Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition'.

¹²⁹ Київський міжнародний інститут соціології (2016), Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних обстежень: 2007, 2009, 2011 та 2015, Київ: Київський міжнародний інститут соціології, http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf.

¹³⁰ Anheier, H. K. (2004), *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, London: Routledge.

¹³¹ Грицак Я. (2015), «Цінності українців: pro et contra реформ в Україні», Zbruc.eu, 17 червня 2015, <https://zbruc.eu/node/37721>.

Волонтерські групи користуються найвищим рівнем довіри серед усіх інституцій громадянського суспільства. Волонтерам довіряють 55% українців

донори допомогли вистояти активним групам громадян, які захищали права людини, здійснювали моніторинг виборів, розвивали місцеві громади, просуvalи незалежні медіа, проводили кампанії проти домашнього насильства, мобілізували громадськість на захист довкілля.

Як наслідок – і попри фундаментальні інституційні проблеми – за показником залучення громадянського суспільства Україна займає відносно високе місце порівняно з іншими країнами регіону. Серед колишніх радянських республік вона здавна має одне з найвищих місць в Індексі сталості розвитку організацій громадянського суспільства, що його складає Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Після Євромайдану позиція України в цьому рейтингу ще покращилася.¹³² Хоча Індекс демократії, складений Economist Intelligence Unit, відносить Україну до категорії «неповної демократії», за показниками політичної участі та громадянських свобод Україна посідає такі ж високі місця, як члени ЄС Польща та Словенія, і випереджає Румунію.¹³³

Євромайдан вивів багатьох громадян на передній план політичного перетворення України. Також, схоже, українці навчилися на помилках, зроблених після президентських виборів 2004 року. Коли Віктор Ющенко обійняв посаду Президента, його уряд обіцяв покласти край злиттю бізнесу і політики. Це спонукало НУО та активних громадян покинути публічну сферу, оскільки вони розраховували, що влада провадитиме реформи. Проте на них чекало гірке розчарування.

Після подій Євромайдану в Україні підвищилася пильність громадян та зросло залучення організацій громадянського суспільства (ОГС) разом з появою нового волонтерського сектору. Наслідком цього стало зростання тиску знизу на владу щодо проведення реформ. Сьогодні громадянський сектор складається з таких двох основних груп: самоорганізовані групи волонтерів і добре усталені професійні неприбуткові НУО. Із цих двох когорт саме волонтерський сектор надзвичайно зріс після Євромайдану. У відповідь на напад Росії на Крим і Донбас з'явилася велика кількість різноманітних ініціатив на підтримку внутрішньо переміщених осіб (ВПО), української армії, ветеранів антитерористичної операції та їхніх сімей. Наприклад, за деякими оцінками, виникло близько 300 нових груп, що об'єднують ветеранів АТО.¹³⁴

Остерігаючись некомпетентності та корупції в державних установах, українці самоорганізувалися для заповнення прогалин у функціях, що їх зазвичай забезпечує держава. З'явилися нові впливові організації, які забезпечують різну підтримку, зокрема, «КримSOS», «Восток-SOS», «Крила Фенікса», «Юридична Сотня» та інші.¹³⁵ Багато з цих груп починали як мережі підтримки протестувальників під час Євромайдану в Києві. Вразивши здатністю знаходити рішення у складних ситуаціях, ці волонтерські групи завоювали міцне громадське визнання.

¹³² United States Agency for International Development (2016), The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, Washington: USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe_Eurasia_CSOSIRreport_2015_Update8-29-16.pdf.

¹³³ Economist Intelligence Unit (2016), Democracy Index 2016: Revenge of the “deplorables”, London: Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=w&p&campaignid=DemocracyIndex2016>.

¹³⁴ Інтерв'ю з урядовцем, Київ, лютий 2017.

¹³⁵ Див. <http://legal100.org.ua/>

Хвиля волонтерства і недержавних ініціатив неочікувано піднялася й на південному сході України. Важливим для розуміння здатності громадян у цьому регіоні долучитися до реформ є історичний контекст. Попри постійну підтримку Заходом громадянського суспільства, до 2014 року мало що з цієї допомоги сягало південного сходу країни. Не сприяло енергійному розвитку громадянського суспільства й місцеве середовище: вкорінена ментальність радянських часів, патерналістський світогляд частини посадовців, брак критичного мислення і десятки років однопартійного правління¹³⁶ призвели до культури покірності та страху кинути виклик владі.

Однак після того, як влітку 2015 р. під тиском української армії підтримувані Росією сепаратисти відступили з частини Донбасу, регіон прокинувся в новій громадянській реальності. Для багатьох відновлення контролю України над цією частиною регіону означало можливість трансформації місцевого врядування, хоча й принесло нові виклики. Хвиля з окупованих територій внутрішньо переміщених осіб, велику кількість яких довелося прийняти містам південного сходу України, що перебувають під контролем уряду, стала важким тягарем для і без того виснаженої системи соціального забезпечення. Проте активні громадяни об'єднали зусилля з місцевою владою для пошуку рішень і реорганізації життя громад. ВПО також самоорганізувалися в групи підтримки.

Волонтерські групи користуються найвищим рівнем громадської довіри серед усіх інституцій громадянського суспільства. Волонтерам довіряють 55% українців. Для порівняння: уряду довіряють лише 9% громадян.¹³⁷ Незважаючи на економічні труднощі, індивідуальні пожертви волонтерським групам стрімко зросли. У 2016 р. гроші на добродійні справи давали 37% українців, тоді як у 2012 р. – 21%.¹³⁸ Підтримка йшла на ВПО, відновлення шкіл і будинків, допомогу сім'ям, постраждалим від війни, реабілітацію ветеранів. Від початку конфлікту з Росією в 2014 р. з'явилася мережа волонтерських підрозділів цивільної самооборони – так звана «народна армія». Українські громадяни підтримували ці групи, а також підрозділи регулярної армії, передаючи їм ліки, медикаменти, харчі та обладнання.¹³⁹ Мобілізуючись всередині країни та серед діаспори, волонтери також організували постачання на фронт приладів нічного бачення, саморобних дронів, захисного та парамедичного обладнання, нерідко придбаного на eBay.

Найбільшою відмінністю від подій 2004 р. став прихід багатьох лідерів громадянського суспільства і волонтерів в органи законодавчої та виконавчої влади в Україні. Обрання нових народних депутатів з представників ЗМІ, громадянського суспільства і приватного сектору на виборах до Верховної Ради у жовтні 2014 р. вперше в українській історії ввело всередину системи значну кількість людей, рішуче налаштованих на зміни. Ці «лідери реформ» стали головними

¹³⁶ Партія регіонів, що походить з Донецька, мала політичну та економічну монополію на півдні та сході України.

¹³⁷ Київський міжнародний інститут соціології (2017), «Довіра соціальним інституціям», 1 лютого 2017, <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=678&page=1>.

¹³⁸ Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, (2017), «Благодійність і волонтерство-2016: результати соціологічного дослідження», 21 лютого 2017, <http://dif.org.ua/article/blagodiynist-i-volonterstvo-2016-rezultati-sotsiologichnogo-doslidzhennya>.

¹³⁹ Puglisi, R. (2015), A People's Army: Civil Society as a Security Actor in Post-Maidan Ukraine, Rome: Istituto Affari Internazionali, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/peoples-army>.

Прихід нових реформаторів з-поза системи вперше дав старт процесу «позитивного відбору» на державну службу

партнерами для ОГС, які просували зміни. Вони розпочали процес «позитивного відбору» держслужбовців, себто набір на державну службу на підставі професійних якостей і відповідності посаді – революційний крок для країни, якою десятки років переважно керували люди, що приходили на державну службу, аби збагатитися, захищати приватні інтереси та зловживати посадою. У цьому процесі нові «лідери реформ» допомогли інтегрувати недержавні мережі довіри в публічну політику.

Набагато більше активістів вирішили залишитися волонтерами та ззовні допомагати реформам, вважаючи, що їхній вплив буде сильнішим, якщо вони діятимуть осторонь корумпованих, як вони їх сприймали, державних відомств. Залученню активістів з недержавного сектору сприяло створення в міністерствах проектних офісів реформ. Ці фінансовані Заходом групи надавали допомогу та готували проекти нових стратегій та положень. Наприклад, Офіс реформ при Міністерстві оборони України залучив активістів до реформування матеріально-технічного, житлового та харчового забезпечення Збройних Сил України. Волонтери також брали участь у підготовці Стратегічного оборонного бюлетеня України.¹⁴⁰

З 2015 р. стають популярними й інші форми самоорганізації. Збільшилася кількість об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), які скористалися новим законом, прийнятим у 2015 р. Навіть на сході України, відомому низьким рівнем громадянської мобілізації, активність різко зросла. Лише за 11 місяців 2016 р. кількість ОСББ у Маріуполі збільшилася майже вчетверо.¹⁴¹ Такі групи об'єднали громадян для покращення комунального простору та сприяли покращенню комунальних послуг. Що найважливіше - вони допомогли демократизувати процес прийняття рішень на місцевому рівні. За однією з оцінок, є ознаки того, що «ОСББ стали потужним і стійким прикладом співпраці між громадянським і політичним секторами заради інтересів громади».¹⁴²

Просування порядку денного реформ

Традиційні, добре організовані ОГС, які існували до Євромайдану, працювали на національному та регіональному рівнях для сприяння реформам. Ці групи також скористалися відкритістю політичної системи для просування своїх ідей. У проведеному для цього звіту опитуванні 162 громадських організацій респонденти визначали три головні цілі своєї діяльності (див. рис. 3).¹⁴³ Ціллю номер один більшість респондентів (56,2%) назвала вплив на політику. Друга мета – консолідувати інтереси громадян навколо досягнення спільних цілей (55,6%). І

¹⁴⁰ Офіційне інтернет-представництво Президента України (2016), «Указ Президента України # 240/2016», 3 червня 2016, <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.

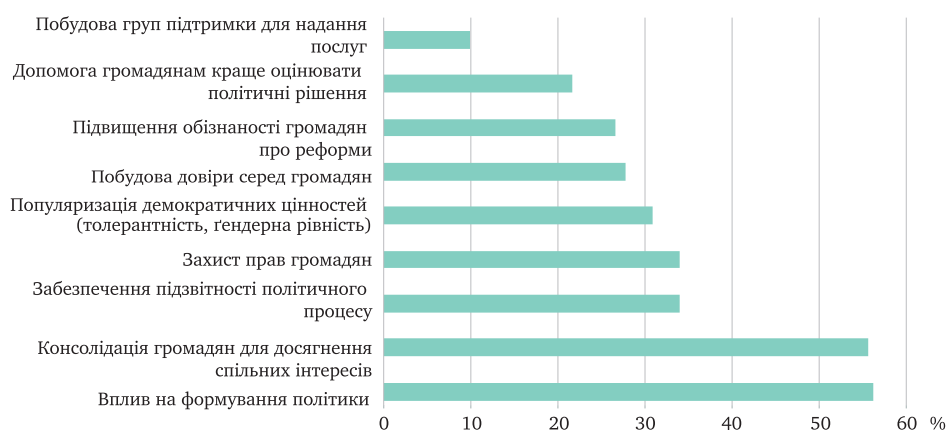
¹⁴¹ Бедратенко О. та ЛаРок К. (2017), «Нове опитування засвідчує прагнення українців до змін», Міжнародний Республіканський Інститут, 28 квітня 2017, <https://www.iri.org.ua/novini/nove-opituvannya-zasvidcuje-pragnenna-ukrainciv-do-zmin>.

¹⁴² Baker, M. (2016), 'Fostering Responsive and Collaborative Citizen Solutions in Ukraine', Case Story, 2016 CLA Case Competition, USAID, https://usaidelearninglab.org/sites/default/files/resource/files/fostering_responsive_and_collaborative_citizen_solutions_in_ukraine.pdf.

¹⁴³ Опитування проведено шляхом анкетування онлайн через сервіс Survey Monkey з лютого по травень 2017 р. Із 162 респондентів 44% були з Києва і 56% – з регіонів.

третій пріоритет – забезпечення підзвітності влади (34,0%). На відміну від цих сукупних загальнонаціональних результатів, регіональні ОГС є більш схильними до просування демократичних цінностей і надання допомоги громадянам у розумінні реформ та не надто вірять, що їхньою функцією є вплив на публічну політику.

Рис. 3. Якими є три найважливіші функції громадянського суспільства в демократичній системі?



Джерело: Онлайн-опитування Chatham House 162 українських ОГС, проведене через Survey Monkey з лютого по травень 2017 р. 44% респондентів були з Києва і 56% – з регіонів.

Українські та міжнародні групи громадянського суспільства, зокрема Центр протидії корупції та Transparency International, зіграли визначальну роль у створенні нової антикорупційної інфраструктури

Порівняно із ситуацією в 2004 р. стратегія організованого громадянського суспільства зараз є стійкішою. На національному рівні ОГС намагалися подолати роздрібленість шляхом створення коаліцій. Так званий Громадський сектор Євромайдану, який об'єднав багато усталених НУО, створив групу Реанімаційний пакет реформ (РПР) для тиску на нове керівництво країни. Ця коаліція у складі 70-ти НУО запропонувала свій план реформування України та з 2014 р. сприяла прийняттю близько 120 нових законів. Інші активні групи консолідувалися в такі коаліції, як «Громадське партнерство за прозорі місцеві бюджети», «Громадські ініціативи України»,¹⁴⁵ «Наші гроші»¹⁴⁶ і «Нова країна».¹⁴⁷

Вплив ОГС та їхній імідж в очах громадськості покращився завдяки активній присутності у ЗМІ, активному використанню соціальних мереж та відкритості держави щодо взаємодії з ними. За результатами одного з досліджень, у 2016 р. рівень довіри громадян до ОГС майже подвоївся порівняно з 2013 р. – цим організаціям довіряють 37% українців.¹⁴⁸ Кардинальна зміна процедури державних закупівель, створення суспільного мовника, запровадження нової патрульної поліції, децентралізація влади, реформа газового ринку, закупівля ліків міжнародними організаціями і сприяння прозорості видобувних галузей, – усе це

¹⁴⁴ <http://probudget.org.ua/news/>.

¹⁴⁵ <http://ngonetwork.org.ua/>.

¹⁴⁶ <http://nashigroshi.org/>.

¹⁴⁷ <http://novakraina.org/>.

¹⁴⁸ Волосевич І. (2016), «Україна: підсумки Революції Гідності. Як змінилася країна і народ», Vox Ukraine, 31 серпня 2016, <https://voxukraine.org/2016/08/31/pre-and-post-war-ukraine-ua/>.

стало можливим завдяки адвокації, здійсненій неприбутковими організаціями.

Українські та міжнародні групи громадянського суспільства, зокрема Центр протидії корупції та Transparency International, зіграли визначальну роль у створенні нової антикорупційної інфраструктури, яка включає нові органи - Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) (детальніше – у розділі 7). ОГС допомогли посилити довіру громадян до процесу боротьби з корупцією. Усі дев'ять членів комісії з призначення нового директора НАБУ були представниками громадянського суспільства, висунутими Президентом, парламентом та урядом. Тиск щодо створення нового антикорупційного суду, оновлення Верховного Суду і запуск електронної системи декларування доходів та активів чиновників і суддів уможливив поступовий прогрес антикорупційних зусиль.

Що стосується розбудови нової судової системи, українською інновацією було заснування Громадської ради доброчесності (ГРД).¹⁴⁹ Сформований у 2016 р. з представників громадянського суспільства, освітньої та наукової спільноти, цей незалежний орган має перевіряти суддів на відповідність критеріям етики та професійної доброчесності. Виклики, з якими стикається ГРД, досі залишаються на видноті. Під час відбору нових суддів до Верховного суду ГРД висловила сумніви щодо доброчесності 88 кандидатів, проте дві третини з них були схвалені Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.¹⁵⁰ Всюдишча корупція й досі робить реформування системи складним завданням, навіть за наявності сильного громадського контролю.

Критично важливу роль для реформаторських зусиль ОГС мало західне фінансування. За оцінками, обсяг грантів, що зайшли в Україну після Євромайдану, майже подвоївся. З одного мільярда доларів, які зараз щорічно західні донори спрямовують на проекти, пов'язані з реформами, приблизно 30% проходять через громадянське суспільство, забезпечуючи річну діяльність в обсязі приблизно 300 млн. дол.¹⁵¹ USAID подвоїло допомогу зі свого боку: у 2016 р. агентство виділило 67 млн. дол. на програми підтримки антикорупційних зусиль, належного врядування та громадянського суспільства в Україні.¹⁵²

Історія ProZorro

Електронну систему публічних закупівель ProZorro розробила група активістів Євромайдану – трейдерів фондового ринку, експертів цифрового маркетингу, консультантів з менеджменту, інвестиційних банкірів та активістів Transparency

¹⁴⁹ Democracy Reporting International (2017), 'Public Council of Integrity – Ukraine's know-how in selection of judges (infographic)', 11 April 2017, http://democracy-reporting.org/public-council-of-integrity-ukraines-know-how-in-selection-of-judges/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=right_of_peaceful_assembly_in_ukraine_regulatory_environment_research&utm_term=2017-04-20.

¹⁵⁰ Громадська рада доброчесності (2017), «ВККС подолала 2/3 висновків Ради щодо кандидатів до Верховного Суду», 10 липня 2017, <https://grd.gov.ua/news/70/vkks-podolala-2-3-vysnovkiv-rady-shchodo-kandydativ-do-verkhovnoho-sudu>.

¹⁵¹ Урядовий кур'єр (2016), «Олена Трегуб: «Для багатьох в Україні сфера міжнародної допомоги стала бізнесом», 20 May 2016, <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/olena-tregub-dlya-bagatoh-v-ukrayini-sfera-mizhnar/>.

¹⁵² U.S. Department of State (2017), 'Congressional Budget Justifications: Foreign Operations', <https://www.state.gov/documents/organization/252734.pdf>.

International. За ринкової вартості, еквівалентної близько 11 млрд. дол., публічні закупівлі в Україні були джерелом незаконного збагачення. Обсяг хабарів, сплачених лише у зв'язку з дорожнім будівництвом у Києві, оцінювали в 180 млн. дол. щорічно.¹⁵³

Коли в лютому 2014 р. режим Віктора Януковича впав, один зі згаданих активістів, експерт у сфері систем цифрової торгівлі Олександр Стародубцев, започаткував неформальну ініціативу, яку взяв під своє крило Павло Шеремета, колишній президент Києво-Могилянської бізнес-школи. Маючи 35 тисяч доларів початкового фінансування від шести компаній інтернет-трейдингу, Стародубцев разом зі своєю командою розробив перший прототип цифрової платформи, яка пізніше отримає назву ProZorro, що українською означає «прозоро».¹⁵⁴ Розробники використали програмне забезпечення з відкритим кодом як для захисту від зловживання, так і для посилення довіри до системи. Девіз платформи – «всі бачать все». Коли в лютому 2014 р. Шеремета став міністром економіки і торгівлі, він проголосив реформу публічних закупівель своїм найвищим пріоритетом і розпочав роботу над новою законодавчою базою для цієї реформи. Міжнародний валютний фонд також зробив реформування системи закупівель умовою фінансування за своєю рамковою програмою для України.

Важливу надихаючу та спрямовуючу роль для українських розробників відіграли грузинські реформатори. Давид Марганія, який модернізував грузинську систему публічних закупівель, і Тато Урджумелашвілі, колишній керівник Державного агентства публічних закупівель Грузії, допомогли стимулювати підтримку запропонованим реформам.

У липні 2015 р. Міністерство оборони України провело перше тестування системи, провівши закупівлі на суму майже 10 тис. дол. Це був воістину революційний експеримент. Юрій Гусев, новий заступник міністра оборони і колишній волонтер, хотів відновити довіру платників податків. Артур Переверзев, новий керівник Офісу реформ Міноборони з електронних закупівель і сам колишній волонтер Євромайдану, курував розробку на рівні міністерства необхідної нормативно-правової бази, яка б дозволила запустити нову систему.

Запуск не був простим. У системі швидко стався аварійний збій, оскільки тисячі користувачів намагалися зайти на веб-сайт. Тим не менше, ProZorro також швидко продемонструвала свою здатність заощадити кошти, придбати товари кращої якості та допомогти уряду диверсифікувати постачальників. За шість місяців пілотної фази рівень цін на державні закупівлі впав на 17%, забезпечивши економію в 9 млн. дол.¹⁵⁵

Подальше поширення застосування системи профінансував Western NIS Enterprise Fund, який підписав з Transparency International угоду на 50 тис. дол. про запуск ProZorro в межах усієї країни, таким чином утворивши альянс між бізнесом, громадянським суспільством та урядом. На першому етапі система

¹⁵³ Презентація ProZorro, надана Олександром Стародубцевим, березень 2017.

¹⁵⁴ ProZorro є також грою слів, де «Зорго» – ім'я популярного вигаданого героя, який захищав простих людей від владних тиранів та інших лиходіїв.

¹⁵⁵ Інтерв'ю автора з Юрієм Гусевим, квітень 2017.

функціонувала у недержавному просторі і лише пізніше була передана державі. На різних етапах до її розробки та впровадження було залучено 30 оплачуваних співробітників і 150 волонтерів.¹⁵⁶ Станом на сьогодні Transparency International інвестувала в розробку, модернізацію, промоцію та моніторинг системи близько 800 тис. дол.¹⁵⁷

Для забезпечення сталих результатів реформи закупівель кілька менеджерів ProZorro з недержавного сектору перейшли на державну службу. Відтак вони енергійно лобіювали в парламенті ухвалення нового закону, який би зобов'язував використовувати ProZorro в усіх публічних закупівлях – і на національному, і на регіональному рівнях. У грудні 2016 р. такий закон був прийнятий у першому читанні без жодної поправки. Швидкість цієї реформи була безпрецедентною: знадобилося лише два роки, аби змінити стару систему. Як визнання у 2016 р. ProZorro отримала міжнародну премію World Public Procurement Awards. З моменту свого запуску система заощадила понад 31,2 млрд.грн. (1,1 млрд.дол.)¹⁵⁸ державних коштів.¹⁵⁹

Рух за підзвітну державу

Після Євромайдану рух за прозорість у громадському житті розгорнувся з новою силою. ОГС лобіювали нові інструменти для приборкання так званих «олігархів» у зловживанні владою та покращення підзвітності держави. З'явилося більше доступної інформації на урядовому веб-сайті (www.e-data.gov.ua), де перелічені всі транзакції з використанням публічних коштів. Було запущено портал Open Aid Ukraine (<http://openaid.gov.ua/>), на якому можна відслідковувати основні позики та гранти, які надають Україні. ProZorro також завантажує подробиці тендерів на сайт bi.prozorro.org. Міністерство юстиції відкрило 13 публічних реєстрів, де громадяни мають доступ до інформації про зареєстровані компанії, ОГС, організації у сфері масової інформації та рішення судів, а також можуть побачити імена осіб, звинувачених у корупційних злочинах. Новий закон про забезпечення прозорості власності ЗМІ вимагає повного публічного розкриття інформації про власників корпоративних прав у медіа-компаніях. Водночас запровадження системи електронного декларування доходів та активів чиновників підняло планку прозорості в публічному секторі на новий рівень.

Ці ініціативи принесли суттєві корисні результати. Збільшення прозорості дало можливість громадським організаціям висвітлювати бездіяльність державних чиновників і зловживання владою. Тепер вони можуть ефективніше перевіряти інформацію, забезпечуючи підзвітність уряду через надання ЗМІ інформації про стан реформ. Наприклад, коли уряд відзвітував про успіхи в боротьбі з корупцією, мережа журналістів-розслідувачів «Наші гроші» спростувала це твердження: вони виявили, що в 2016 р. з 362 чиновників, звинувачу-

Адміністративна децентралізація відіграла важливу роль у посиленні підзвітності, наблизивши владу до людей

¹⁵⁶ Мордовцев М. (2016), «В Україні настала ProZorro епоха. Що це нам дасть?», 4 серпня 2016, <http://news.finance.ua/ua/news/-/381691/v-ukrayini-nastala-prozorro-epoha-shho-tse-nam-dast>.

¹⁵⁷ 'ProZorro: How did a Dream Become True?', Transparency International publication, March 2017.

¹⁵⁸ За обмінним курсом 1 грн. / 0,0364 дол. США, Reuters (2017), 'Currencies', <http://uk.reuters.com/business/currencies> (дата відвідання сайту: 7 вересня. 2017).

¹⁵⁹ <http://prozorro.gov.ua/>.

Потреба в контролі з боку громадянського суспільства зросла, оскільки внаслідок впровадження фінансового компоненту децентралізації влада на рівні громади отримала додаткові ресурси

ваних у корупції, лише п'ять були покарані позбавленням волі. «Наші гроші» також висвітлили факт, що більшість корупційних справ стосувалися сум від 40 до 400 доларів.¹⁶⁰ Навіть попри те, що такі суми здаються невеликими, це викриття відсутності серйозної боротьби уряду з корупцією має двоїсте значення. З позитивного боку, воно демонструє, що ОГС є важливими для забезпечення підзвітності уряду. З негативного боку, є ризик, що висвітлення численних випадків непокараної корупції підірве довіру громадян до реформ і посилить розчарування.

Адміністративна децентралізація відіграла важливу роль у посиленні підзвітності, наблизивши владу до людей. Ця реформа користується широкою підтримкою громадян України, 67% яких уже зауважили на покращенні врядування в результаті децентралізації.¹⁶¹ З'являються нові ініціативи мобілізації громадян на місцях з метою забезпечення громадського контролю та активізації місцевого розвитку. Починаючи з 2013 р., 23% українців хоча б один раз узяли участь у зборах громади, а 16% разом з іншими громадянами порушували ті чи інші питання перед представниками місцевої влади (вдвічі більше опитаних заявили про готовність зробити так само, коли трапиться для цього нагода).¹⁶²

Потреба в контролі з боку громадянського суспільства зросла, оскільки внаслідок впровадження фінансового компоненту децентралізації влада на рівні громади отримала додаткові ресурси. Громадянське суспільство відповіло на це моніторингом прозорості управління¹⁶³ та місцевих бюджетів, які завдяки фінансовій децентралізації зросли майже на 30 % порівняно з 2016 р.¹⁶⁴ Громадяни, які брали участь у формуванні бюджету, також відомому як «бюджет участі», скористалися технічною підтримкою неприбуткових організацій, як-от SocialBoost, яка надала програмне забезпечення десяткам міст, зокрема Києву, Кропивницькому, Львову та Одесі. Проте суми, розподілені через «бюджет участі», наразі зовсім незначні. У Києві така сума складає лише 0,15% загального бюджету, але все одно це допомагає громадянам більше цікавитися справами міста та висловлювати свою думку. У Львові близько 15% мешканців відвідали спеціальний веб-сайт партисипативного бюджетування,¹⁶⁵ а 14% проголосували за ті чи інші проекти.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Наші гроші» (2017), «Хабарі-2016. Кого посадили і за що?», 23 лютого 2017, <http://nashigroshi.org/2017/02/23/habari-2016-koho-posadyly-i-za-scho/>.

¹⁶¹ Укрінформ (2016), «67% українців відчували покращення від децентралізації», 27 грудня 2016, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2146950-67-ukrainciv-vidculi-pokrasenna-vid-decentralizacii.html>

¹⁶² National Democratic Institute (2017), 'NDI Research on Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition', 3 February 2017, <https://www.ndi.org/publications/ndi-research-opportunities-and-challenges-facing-ukraine%E2%80%99s-democratic-transition>.

¹⁶³ <https://transparentcities.in.ua/curiosity-transparent/>.

¹⁶⁴ Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети!», Одеська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» та Фондація «Відкрите суспільство» (2016), Індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів 2016, http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1484574526.0942.pdf.

¹⁶⁵ <https://gb.city-adm.lviv.ua/>.

¹⁶⁶ Юрасов С. (2017), «Мэры отдают деньги: как первые города внедряют Бюджет участия», ЛІГА.Бізнес, 26 січня 2017, <http://biz.liga.net/all/it/intervyu/3592158-mery-raskoshelivayutsya-kak-pervye-goroda-vnedryayut-byudzhety-uchastiya.htm>.

Попри такий прогрес, ОГС досі борються за те, аби в рамках системи врядування була забезпечена дієва система стримувань і противаг. Україна дещо покращила свою позицію в категорії «Право голосу та підзвітність» рейтингу Світового банку «Світові індикатори врядування» і піднялася із 41-го процентилу в 2005 р. до 48-го в 2015 р. Це покращення рейтингу віддзеркалює визнання більшої прозорості державного бюджету і зросло довіру до патрульної поліції. Утім, позиція України за цим індикатором залишається далеко позаду Польщі, яка посідає 80-й перцентиль.¹⁶⁷

Розширення інструментарію впливу на реформи

Трансформація України відбувається на всіх напрямках завдяки активним групам свідомих громадян і добре організованим ОГС, які застосовують різноманітні інструменти просування свого порядку денного. В одних випадках таке залучення до вироблення політики вітають центральна та місцева влада та надають сприяння, в інших – воно передбачене законом, а в ряді випадків є неформальним. Згідно з опитуванням громадських організацій, проведеним для цього звіту, для здійснення впливу на політику ОГС використовують цілий набір інструментів.¹⁶⁸ До найпоширеніших належать участь у громадських радах, надання інформації ЗМІ і внесення ідей та законопроектів під час публічних консультацій з питань політики. Багато ОГС повідомили про індивідуальну роботу над підготовкою нових законів і нормативних актів з тими чиновниками та посадовцями, які приймають рішення. ОГС також слідкують за публічно доступною інформацією і використовують український закон про доступ до публічної інформації для ознайомлення з урядовими даними. Аналогічними інструментами користуються групи, що борються з корупцією на регіональному рівні, але з більшим наголосом на журналістських розслідуваннях, просвіті та наданні юридичних консультацій.¹⁶⁹ Меншою мірою ОГС використовували юридичні інструменти (як-от подання позову до суду) чи працювали з політичними партіями для контролю за перебігом реформ і забезпечення їхньої реалізації.

Варто зауважити, що не всі з цих інструментів є новими: деякі існують ще з початку 2000-х років. Найсуттєвішою інновацією після Євромайдану стало посилення прозорості та допуск ОГС до формування нових антикорупційних органів і реформування судів та національної поліції. У Кабінеті Міністрів також були розроблені нові платформи, на яких відбувається взаємодія з громадянським суспільством. Офіс реформ КМУ, директорат стратегічного планування, стратегічна дорадча група з підтримки реформ – усі вони залучають аналітичні центри та адвокаційні групи. Ці підрозділи ще мають довести свою здатність змістовно співпрацювати з ОГС, оскільки непрозорість прийняття політичних рішень часто зводить нанівець позитивні результати політики. Консультації із стейкхолдерами, обговорення варіантів політики та її впливу досі є, швидше, винят-

¹⁶⁷ World Bank (2017), World Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (дата відвідання сайту: 23 липня 2017).

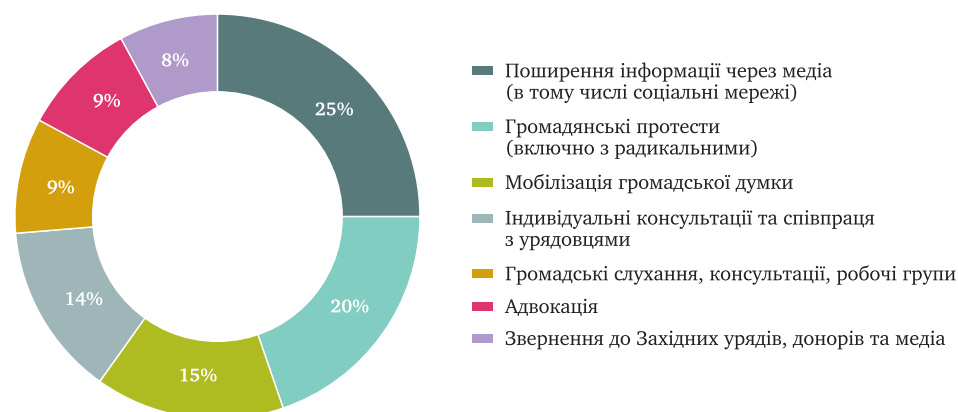
¹⁶⁸ Онлайн-опитування Chatham House 162 українських ОГС, проведене через сервіс Survey Monkey з лютого по травень 2017 р. Сорок чотири відсотки респондентів були з Києва і 56% – з регіонів.

¹⁶⁹ Тишук Т. (2016), «Сила людей: що допомагає, а що заважає громадським організаціям боротися з корупцією в Україні», Vox Ukraine, 15 вересня 2016, <https://voxukraine.org/uk/anti-corruption-reforms-ua/>.

ком, ніж правилом.¹⁷⁰ ОГС і Мін'юст працюють над проектом нового закону про публічні консультації, який міг би зробити процес вироблення політики більш інклюзивним і прозорим. Однак це ж міністерство також гальмує роботу над цим законопроектом.

Результати опитування ОГС, проведеного Chatham House, дозволяють оцінити ефективність інструментів громадських організацій у сьогодишній політичній культурі. На думку громадських діячів, найефективнішими в просуванні змін у політиці є непрямий тиск через ЗМІ, громадянські протести, мобілізація громадської думки та індивідуальна робота з урядовцями. Інституціалізовану співпрацю між державним і недержавним секторами розглядають як менш дієву (див. рис. 4). На регіональному рівні ОГС частіше вдаються до застосування законодавства про доступ до публічної інформації, але є менше залученими до процесів публічних консультацій, ніж київські групи.

Рис. 4. Яка форма громадянської дії є найдієвішою в сьогодишній політичній системі?



Джерело: Онлайн-опитування Chatham House 162 українських ОГС, проведене через Survey Monkey з лютого по травень 2017 р. 44 % респондентів були з Києва і 56 % – з регіонів.

Розширення кола активних агентів змін

ОГС визнають важливість «сили людей» у просуванні реформ, але не докладають достатніх зусиль і ресурсів для досягнення реальної взаємодії зі звичайними зацікавленими громадянами. Лише 44% з опитаних ОГС мобілізують людей на громадянську дію, натомість зосереджуючи свою увагу здебільшого на державі. Як наслідок, вплив прямої громадянської дії на корегування політики залишається разюче низьким, а обізнаність населення з перебігом реформ – обмеженою. Менше 5% українців у 2016 р. заявляли в поліцію про виявлені випадки корупції, подавали скарги, брали участь у громадських слуханнях чи обговорювали законодавство. Багато індикаторів, пов'язаних з цими питаннями, погірши-

¹⁷⁰ Прикладом у цій сфері є Міністерство економічного розвитку і торгівлі, яке проводить публічні консультації з питань дерегуляції та державної стратегії сприяння експорту. Офіс ефективного регулювання (2017), «Публічний діалог як частина ефективного регулювання», 9 березня 2017, <http://brdo.com.ua/press-room/publicznyj-dialog-yak-chastyna-efektyvnogo-regulyuvannya/>.

лися з 2013 р.¹⁷¹ Громадяни не впевнені, яким чином найкраще долучитися до реформування, і лише 1% з них вважає, що участь у реалізації реформ є також і їхньою відповідальністю.¹⁷²

Почасти цю ситуацію можна пояснити слабкою обізнаністю громадян зі своїми правами, низьким рівнем довіри до правоохоронних органів і зростанням відчуття небезпеки, що пов'язано з військовим конфліктом на Донбасі. Розчарування нинішнім політичним класом та “вигорання” активістів ускладнює розширення громадянської мобілізації.

Однак вищезгадані бар'єри не є головними перешкодами для посилення громадянського тиску на владу задля активізації реформ. Більшою перешкодою є структура фінансування. Оскільки реформаторські ОГС мають широкий доступ до фінансування із Заходу, вони рідко звертаються до українських громадян за пожертвами. Традиційні адвокаційні групи майже цілковито покладаються на західні гроші. Наприклад, у 2015 р. коаліція РПР отримала близько 500 тис. євро від західних спонсорів на свій секретаріат.¹⁷³ Пожертви від українського бізнесу та окремих громадян українському відділенню Transparency International складають лише 4% його бюджету. За результатами іншого опитування, лише 43% ОГС отримують пожертви від громадян, і фінансування з цього джерела складає лише 15% їхніх бюджетів.¹⁷⁴ Крім того, нещодавній сплеск індивідуальних пожертв був здебільшого на користь благодійних фондів, які допомагають АТО, а не організацій, які просувають реформи.

Ще однією проблемною ділянкою є адвокація. Громадянські адвокаційні кампанії проводять досвідчені й добре оплачувані професіонали з недержавного/неприбуткового сектору практично без залучення широкої аудиторії. У масштабах країни лише 12% респондентів в опитуванні Chatham House заявили, що їхня впливовість спиралася на членську базу, і лише 21% вважали, що могли би мобілізувати громадян. Регіональні групи, схоже, більше зв'язані з громадянами: 29% респондентів заявили, що здатні мобілізувати громадян, і 40% – що громадяни підтримують їхні цілі. Цей розрив між зорієнтованими на адвокацію ОГС і зацікавленими громадянами послаблює ефективність тиску на владу знизу. Особливий доступ ОГС до влади та медіа сприяє відірваності громадських зусиль на місцях ввід національних центрів впливу. Мало які з неурядових організацій відреагували на зростаючу зацікавленість громадян у тому, аби приєднатися до ОГС і дізнатися, яким чином вони можуть краще взаємодіяти з державою. Як показано на рис. 3, ОГС надають відносно невелике значення функціям побудови довіри, підвищення обізнаності з реформами та допомоги громадянам краще оцінювати політику. Переважає діяльність від імені громадян, а не разом з громадянами.

¹⁷¹ Див. Волосевич (2016), «Україна: підсумки Революції Гідності. Як змінилася країна і народ».

¹⁷² Національна рада реформ (2017), «Тільки 1% українців вважає, що відповідальність за реформи несуть громадяни держави», <http://reforms.in.ua/ua/news/tilky-1-ukrayinciv-vvazhaye-shcho-vidpovidalnist-za-reformy-nesut-gromadyany-derzhavy>.

¹⁷³ Реанімаційний пакет реформ (2016), Річний звіт 2015, <http://rpr.org.ua/richni-zvity/>.

¹⁷⁴ Palyvoda, L., Vinnikov, O. and Kupriy, V. (2016), *Defining Civil Society for Ukraine – Research Report*, Kyiv: CCC Creative Center, https://www.researchgate.net/publication/302901993_Defining_civil_society_for_Ukraine.

Брак спроможності серед усталених груп залучати громадян до адвокації формує те, що іноді називають «НУО-кратією» – системою, в якій професійні активісти користуються доступом до українського урядового істеблшменту і західних донорів для впливу на публічну політику, але при цьому не мають зв'язку з широкою громадськістю.¹⁷⁵ Це особливо стосується адвокації на національному рівні. Багато лідерів ОГС зізналися, що якби не жорсткі умови надання Україні кредитів і допомоги та тиск з боку Заходу, домогтися просування певних політик та реформ було б дуже складно.

Вплив реформ: ризики та можливості

Попри слабкість державних інституцій, спотворений медіапростір і корумповану політичну культуру, українське громадянське суспільство висловлює впевненість у своїй спроможності просувати зміни. Достатньо виразно 30% опитаних ОГС заявляють, що завжди або здебільшого мають вплив на політику, а 54% повідомляють, що мають вплив іноді, в залежності від питання.¹⁷⁶ Менше оптимізму на регіональному рівні, де 29% ОГС вважають, що не мають впливу або мають інколи.

Оптимістичнішими стають і звичайні громадяни, хоча їхній оптимізм зростав з нижчої стартової позиції: в дослідженні 2015 року 28% респондентів вважали НУО дієвими у боротьбі з корупцією – це суттєве зростання у порівнянні з 14% у 2007 р. Серед усіх перелічених інституцій в уявленні респондентів саме НУО показали найбільшу ефективність у боротьбі з корупцією.¹⁷⁷

Інтеграція недержавних мереж довіри в політичний процес стала одним із важливих демократизуючих впливів громадянського суспільства. Включення волонтерських батальйонів до сил МВС і Міноборони, інституціалізація ProZorro, вступ кількох представників громадянського суспільства до політичних партій і присутність громадських активістів у ГРД і різноманітних комісіях, – усе це зіграло свою роль у зростанні готовності громадян довірити державі виконання важливих політичних функцій. Ставши співтворцями нових норм та інституцій, тепер громадяни мають сильніший стимул брати участь у політиці. По суті, зусилля громадянського суспільства частково трансливали колективну волю населення в конкретні дії та політики держави, і цей факт є важливим для подальшої демократизації України.¹⁷⁸

Інтеграція недержавних мереж довіри в політичний процес стала одним із важливих демократизуючих впливів громадянського суспільства

¹⁷⁵ Lutsevych, O. (2013), How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine, Briefing Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/188407>.

¹⁷⁶ Онлайнове опитування Chatham House 162 українських ОГС, лютий – травень 2017.

¹⁷⁷ Київський міжнародний інститут соціології (2015), «Стан корупції в Україні», http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf.

¹⁷⁸ Tilly, C. (2007), Democracy, Cambridge: Cambridge University Press. See 'Chapter 4: Democracy and Trust'.

Брак ефективних платформ для висловлення громадянами конструктивного невдоволення та своїх ідей може призвести до зворотного удару по реформах і повернення до «політики вулиці»

Ризики зсередини

Перспективи подальших реформ затьмарені складною внутрішньою ситуацією. Представники «старої» української системи захищають свої інтереси та намагаються поквитатися з антикорупціонерами. Наступ розпочався в березні 2017 р. ухваленням змін до закону про електронне декларування для чиновників. Ці зміни зобов'язують усіх громадян, пов'язаних з антикорупційними організаціями, включно з членами наглядових рад і субпідрядниками, заповнювати ті самі розлогі форми е-деклараций, що й чиновники. За початковим задумом, законодавство мало сприяти розкриттю інформації та запобіганню корупції в публічному секторі, але внесені поправки націлені, швидше, на окремих осіб, ніж на громадські організації. Таким чином, замість посилення контролю за сектором НУО воно слугує певною помстою, за допомогою якої так звані «олігархи» можуть переслідувати активістів. Як приклад, Центр протидії корупції – провідна антикорупційна група – зіштовхнувся з добре проплаченою й скоординованою кампанією з обливання брудом одного з його лідерів.¹⁷⁹

Зростання невдоволення людей через низьку якість надання державних послуг¹⁸⁰ і брак ефективних платформ для висловлення громадянами конструктивного невдоволення та своїх ідей може призвести до зворотного удару по реформах і навіть повернення до «політики вулиці». Довіра суспільства до уряду залишається критично низькою. Масові протести були крайнім засобом, до якого вдавалися громадяни для корегування траєкторії руху України в 1990, 2004 і 2013 рр. Це може повторитися, якщо реформи зупиняться. Ще один протест у стилі Євромайдану, але вже за наявності у населення зброї (поширенню якої сприяє конфлікт на сході), має всі шанси обернутися силовою конфронтацією з владою.

Залишаються реальними ризики популізму та радикалізації. Мобілізація політичними партіями кількох ветеранських груп для блокади постачання вугілля з окупованих територій Донбасу – попри явну економічну шкоду Україні від такого кроку – є попередженням, що деякі елементи в громадянському суспільстві, що лише розвивається в країні, можуть обрати більш конфронтаційний та радикальний шлях. У батальйоні «Азов», який починав як добровольчий підрозділ самооборони, а потім став частиною Національної гвардії, об'єдналося багато радикальних націоналістів з усієї України. Цей батальйон просуває радикальний порядок денний щодо припинення будь-яких економічних, культурних і політичних двосторонніх відносин Росією, а також висловлює певні антиєвропейські закиди. Батальйон «Азов» розвинув новий націоналістичний рух - Цивільний корпус «Азов», який заявляв про наявність 10-ти тисяч членів. У жовтні цей корпус був трансформований у нову політичну партію – «Національний корпус»¹⁸¹. Партія стає все помітнішою серед молоді, звідки вона мобілізує сили для проведення радикальних протестів, останні з яких призвели до зриву

¹⁷⁹ Новое время (2017), «Информационная и не только атака на Центр противодействия коррупции: что произошло и кто за этим стоит», 9 червня 2017, nv.ua/ukraine/events/informatsionnaja-i-ne-tolko-ataka-na-tsentr-protivodejstvija-korrupsii-chto-proizoshlo-i-kto-za-etim-stoit-1286993.html.

¹⁸⁰ National Democratic Institute (2016), 'Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition: Nationwide Survey with eight local oversamples'.

¹⁸¹ Хоменко С. (2016), Партія «Азова»: ще одні націоналісти на марші», BBC Україна, 14 жовтня 2016, http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/10/161014_azov_conference_sx.

роботи київських відділень російського «Сбербанку». Проект Freedom House «Країни перехідного періоду» нещодавно низив Україні оцінку у розділі «Громадянське суспільство» через зростаючий вплив та видимість нетерпимих, екстремістських організованих груп у публічному просторі.¹⁸²

За результатами опитувань громадської думки щодо електоральних вподобань, популістські партії сьогодні набирають більше балів, ніж партії правлячої коаліції. З простими меседжами та обіцянками простих рішень ці партії апелюють до виборців, невдоволених нинішньою політикою, загрожуючи зростанням своєї популярності ширшому процесу реформ. Свій внесок у дестабілізацію всередині країни роблять активісти проросійської групи «Український вибір». Ця група пов'язана з Віктором Медведчуком – другом Володимира Путіна і ключовим союзником російського президента в Україні. «Український вибір» намагався спотворити децентралізацію, вербуючи місцевих активістів для підбурення громад проголосити фінансову незалежність від Києва та утворити незаконні «народні територіальні громади». Кінцевою метою «Українського вибору» є федералізація України та тісніші політичні й економічні зв'язки з Росією.¹⁸³

Крім того, впровадженню реформ загрожують регіональні відмінності у поглядах на те, як має розвиватися Україна, і неоднозначне ставлення до реформ. Це видно зі ставлення різних груп населення до приватизації державних підприємств, децентралізації та земельної реформи.¹⁸⁴ Ці тенденції посилює низька поінформованість людей про реформи, незадовільна комунікація українського уряду з суспільством та активна російська кампанія дезінформації, яка навіює людям почуття безправності. Лише 5% українців вважають надану урядом інформацію якісною та доступною в достатньому обсязі.¹⁸⁵ Висвітлення реформ національними та регіональними ЗМІ є уривчастим і поверховим, йому бракує «людських історій».¹⁸⁶

Кроки для посилення впливу на реформи

Одразу після Євромайдану правляча еліта почувалася зобов'язаною звітувати перед громадянським суспільством, оскільки новий уряд прийшов до влади завдяки соціальній мобілізації. Це дало громадянському суспільству безпрецедентний важіль впливу на політичні процеси. З часом цей зв'язок послабився, і громадянське суспільство маргіналізували, зокрема, дискримінуючи антикорупційні ОГС через нові зміни до законодавства. Зі зменшенням у правлячій еліті

¹⁸² Freedom House (2017), Nations in Transit 2017: Ukraine, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>.

¹⁸³ Величко Л. (2016), «Сепаратистський проект Медведчука. Під виглядом «територіальних громад» по всій Україні створюються «Л-ДНРи», Texty.org.ua, 5 липня 2016, http://texty.org.ua/pg/article/txts/read/68839/Separatystskij_projekt_Medvedchuka_Pid_vygladom_terytorialnyh_gromad.

¹⁸⁴ Social Cohesion and Reconciliation (SCORE) Index, Executive Brief on Governance and Public Policy Reforms, 2016. Більше про індекс SCORE тут: www.scoreforpeace.org.

¹⁸⁵ Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation (2016), 'Reformy v Ukraini: hromads'ka dumka naselennya' [Reforms in Ukraine: public opinion], 11 July 2016, <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya>.

¹⁸⁶ Ukraine Crisis Media Center (2017), 'How the authorities, experts and media can jointly counter populism and profanation in communicating changes anticipated by Ukrainian citizens', <https://app.luminpdf.com/viewer/fhCogMblmjjoBTmBQ/share?sk=59517383-da2d-45f2-8d5c-4936a78dc561>.

Організоване громадянське суспільство повинно працювати «знизу вгору», аби громадяни могли краще оцінювати політики і надавати свої відгуки про них

бажання реформувати країну та у світлі згаданих вище ризиків для ОГС стає все нагальнішою потреба розширення своєї суспільної бази. Посилення громадської участі можливе завдяки тому, що українці як ніколи раніше готові висловлювати свої думки та впливати на формування політики.

Для посилення низового тиску та впливу громадян на реформи варто спробувати зробити кілька наступних кроків. По-перше, ОГС мають розширити участь громадян у реформуванні шляхом просування існуючих методів прямої громадянської дії, як-то моніторинг ProZorro, партисипативне бюджетування, механізми громадського контролю і самоорганізація населення. Електронна демократія та широка громадянська просвіта можуть мобілізувати громадян, які зараз зосереджені на підтримці армії та волонтерстві у військовому секторі. Допомогти в цьому процесі могли б і західні донори, включивши до умов своїх грантових програм вимогу ширшої громадської участі. Їм слід фінансувати проекти, які розбудовують мережі громадської підтримки та сприяють масовій активності, спрямованій на конкретну спільну дію, а не на революційну активність. Донори мають забезпечити спрямування коштів не тільки до Києва, але й до регіонів. Регіональні ОГС потребують більшої допомоги для посилення впевненості в своїй роботі та побудови організаційної спроможності, особливо з огляду на децентралізацію. Зростання кількості ОСББ, фермерських і кредитних спілок, фондів розвитку громад, бізнес-асоціацій та об'єднань освітян зробить децентралізацію влади дієвішою, а місцеву владу - відповідальнішою.

По-друге, критично важливою є побудова громадської довіри. Громадянське суспільство частково може це робити «згори», підтримуючи співпрацю з реформаторами в органах законодавчої та виконавчої влади. «Підписуючись» під реформами, беручи участь у проектах, що модернізують урядування та соціальні послуги чи прискорюють економічне зростання, громадянське суспільство може посилити довіру до реформ. Однак найважливіше – організоване громадянське суспільство повинно працювати «знизу вгору», створюючи безпечні і більш інклюзивні «громадські місця» для обговорення реформ, аби громадяни могли краще оцінювати політики і надати свої відгуки про них. Це допомогло б ОГС, яких іноді сприймають як таких, що втратили зв'язок з громадянами, краще реагувати на те, що хвилює людей. Відомо, що в усьому світі просто надмірне поширення інформації «згори вниз» за умов переповнення інформаційного простору не приносить бажаних результатів лібералам і орієнтованим на реформи групам.

Громадські консультації серед стейкхолдерів можуть сформувати репрезентативну громадську думку, яка забезпечить ОГС вигідну позицію в донесенні цієї думки до влади – таким чином буде посилено громадський тиск щодо тих чи інших конкретних питань реформування. Один з прикладів такої практики, який могли б наслідувати інші ОГС, - консультації з зацікавленими сторонами, застосовані організацією «Центр UA» щодо виборчої реформи. Після Євромайдану ця досвідчена ОГС вийшла за межі Києва для проведення численних дискусій у регіонах щодо сильних і слабких сторін чинної виборчої системи, а також того, чому виборча реформа має значення для подальшої демократизації. Це дало змогу отримати консолідовану позицію громадян щодо напряму, в якому має розвиватися реформа, і ця позиція була публічно представлена в документі,

відомому як «зелена книга».¹⁸⁷ Такі форуми чи ініціативи могли б стати антидотом від популізму та розчарування, допомогти створити більший та активніший політичний клас реформаторів у майбутньому.

Третій спосіб, яким ОГС і самоорганізовані групи можуть посилити вплив на реформи, полягає в ефективнішому визначенні пріоритетів, особливо коли це стосується адвокаційних кампаній на національному рівні. Громадянське суспільство не може битися на надто великій кількості фронтів одразу. Нерезформована українська політична система, тіньова економіка, поширеність неформальних інституцій залишаються потужними перешкодами для існування чистого і відповідального уряду. Концентруючись на кількох ключових питаннях, як-от потреба у справедливому судочинстві, виборча реформа і професійне державне управління, ОГС могли б мати позитивний структурний вплив у інших секторах. Регіональним групам потрібен кращий зв'язок з національними адвокаційними коаліціями, аби забезпечувати обмін інформацією між національним та регіональним рівнями. ОГС повинні більше взаємодіяти з політичними партіями, особливо новими, для винесення важливих питань для обговорення у політичну площину, таким чином зменшуючи розрив між політикою та громадянами.

Насамкінець, краща взаємодія ОГС із бізнес-середовищем могла б допомогти знайти інноваційні технологічні рішення для ефективного врядування. Успіх ProZorro вже продемонстрував, що партнерство між бізнесом, державою та громадянським суспільством може принести швидкі структурні зміни. Приватний сектор, особливо малі та середні підприємства та галузь інформаційних технологій, так само прагнуть підзвітності держави, як і громадський сектор. Враховуючи низьку довіру до державних структур, партнерство між ОГС і приватним сектором могло б посилити соціальні інновації, спрямовані на розробку ефективних рішень для безлічі соціальних та економічних проблем.

¹⁸⁷ Центр UA (2016), «Зелена книга», <http://centreua.org/wp-content/uploads/2016/05/Equal-Access-to-Politics-Green-Paper.pdf>.

7. Антикорупційні реформи

Джон Лаф

З 2014 року Україна досягла вражаючого поступу у закладенні підвалин для скорочення корупції у всіх сферах суспільного життя. Корупція в Україні виникла давно і має глибоке коріння. Вона залишається найбільшою окремою перешкодою на шляху до успішного розвитку, призводячи до втрати економічної ефективності та відлякуючи інвестиції.¹⁸⁸ Досягнення останніх трьох років можна вітати, але щоб будувати на цій основі далі та зробити реформи незворотними, потрібен наступний крок - оновлення української судової системи – інституції, яка сама пронизана хабарництвом, цього стовпа системної корупції, що поклонила країну з часів здобуття незалежності. Без прориву у цій сфері антикорупційні зусилля можуть втратити темп і тупцюватимуть на місці, і механізми «старої» системи, через яку еліти «викачали» чималу частку національного багатства України для власних цілей, залишаться дієвими.

Для цілей цього аналізу корупція визначається як неналежне використання державних інституцій чи зловживання службовим становищем на шкоду суспільному благу. Вона необов'язково повинна бути пов'язана з фінансовими зловживаннями, але може їх включати.

На відміну від попередніх антикорупційних зусиль, насамперед після Помаранчевої революції 2004-2005 років, недавні реформи пішли далі за розмови, відтак істотно підвищилася прозорість, почалося скорочення масштабів існуючих корупційних практик, створено нові агентства для розслідування випадків корупції серед високопосадовців та притягнення їх до відповідальності. З середини 2016 року вірні послідовники «старої» системи збільшили опір антикорупційним заходам – переконлива ознака того, що така політика має правильні цільові орієнтири. Всі антикорупційні реформи, здійснені до сьогодні, є ознакою обнадійливого початку процесу створення в Україні інститутів та культури, необхідних для запобігання корупційній діяльності в уряді, бізнесі та ширшому суспільстві.

Цим позитивним змінам сприяли реформи в інших сферах. З об'єктивних для національної безпеки причин українська нафтогазова компанія «Нафтогаз» припинила імпорт природного газу з Росії – ця торгова оборудка була найбільшим окремо взятим джерелом корупції в економіці. Як через прямі закупівлі газу, так і через непрозорих посередників «Нафтогаз» був у центрі згубної павутини корупційних практик, що глибоко проникли в економіку та політичне життя.¹⁸⁹ У менших, але все-таки досить вагомих масштабах зміни в системі закупівель Міністерства охорони здоров'я почали допомагати вирішувати давню проблему корупції в органах державної влади. Ініціативи електронного врядування, включаючи держзакупівлі, реєстрацію підприємств та реєстрацію податку на додану вартість (ПДВ), а також автоматичне відшкодування ПДВ, призвели до різкого скорочення прямих контактів між посадовцями та підприємствами, що, в свою чергу, обмежило можливості для зловживань.

¹⁸⁸ Див. IMF (2017), Ukraine: Selected Issues, Country Report No. 17/84, April 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-Selected-Issues-44799>. Автори відзначають: «Корупція, схоже, широко розповсюджена в усій країні, і набула особливо серйозних форм у Києві. Складається враження, що компанії, розташовані на заході, зіштовхуються з нижчим рівнем корупції, навіть якщо 65,8% з них вважають корупцію основною перешкодою для бізнесу».

¹⁸⁹ Kobolyev, A. (2015), Naftogaz CEO Statement, <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/73D1AED5C31D4608C2257F3800310E97?OpenDocument&Expand=1&>.

Започатковані після Євромайдану реформи істотно підвищили прозорість державної влади. Створено нові державні структури для розслідування та попередження випадків корупції серед високопосадовців.

З точки зору населення України, яке нетерпляче чекає змін, наразі результатів антикорупційних реформ мало

Україна страждає від успадкованої з радянської доби правової системи та правоохоронних структур, які початково створювалися для захисту повноважень держави, а не верховенства права

Тим часом у ході реформи банківської сфери було ліквідовано майже половину з понад 180 банків країни та націоналізовано Приватбанк – найбільший комерційний банк країни (частка якого складала станом на грудень 2016 року 37% роздрібних депозитів та одну п'яту всіх банківських активів країни). У багатьох випадках банки використовувалися для виведення коштів з держави через позики, які ніхто не збирався повертати. Сімдесят відсотків позик Приватбанку були надані компаніям, що належали двом його власникам.¹⁹⁰ Водночас вважається, що концентрація багатства у руках купки впливових бізнесменів істотно скоротилася, що обмежує їхню здатність чинити політичний вплив. Наприклад, Рінат Ахметов, один із провідних бізнесменів України до 2014 року, втратив контроль над значною часткою своїх активів на окупованих територіях Криму та Донбасу.

Попри ці досягнення, з точки зору населення України, яке нетерпляче чекає змін, результатів антикорупційних реформ наразі мало. Досі не задоволені вимоги Євромайдану до влади покласти край корупції та посадити за ґрати корупціонерів високого рангу. Не було засуджено жодного високопосадовця з адміністрації Президента Віктора Януковича, попри численні докази того, що багато хто з них курував крадіжками державного майна в епічних масштабах. Так само нікого не було засуджено за розстріли на Майдані, які забрали життя більше 75 протестувальників, а також 11 правоохоронців. Ключові підозрювані зі спеціального підрозділу міліції особливого призначення «Беркут» втекли до Росії. Правосуддя досі не покарало посадовців Збройних Сил та Служби безпеки, які до 2014 року працювали на користь Росії, а не України. Окрім «Нафтогазу», який є помітним винятком, державні підприємства продовжують залишатися майданчиком для прокачування через них за допомогою корупційних схем мільярдів доларів з державного бюджету щорічно.

У деяких сферах виникли нові проблеми. Наприклад, у 2016 році державний енергетичний регулятор встановив оптові ціни на електроенергію на рівні, що створював преференції для національних виробників вугілля, і це дозволило останнім отримати таку надбавку на свою продукцію, ніби вона транспортувалася з Нідерландів (з використанням формули «Роттердам плюс»), тоді як насправді це вугілля видобувалося в Україні. Нове антикорупційне бюро розслідує можливе зловживання повноваженнями посадовими особами енергорегулятора. Водночас дуже непрозорими залишаються оборонні витрати, що дає ґрунт для припущень про те, що прикриваючись високим рівнем секретності ведення військової операції на Донбасі, з оборонного бюджету мають зиск політично пов'язані оборонні компанії.¹⁹¹

Згадані проблеми, а також прохолодна підтримка антикорупційних заходів правлячими елітами посилюють поширену в українському суспільстві думку про те, що рівень корупції залишається таким високим, як і до Євромайдану, і навряд чи буде знижуватися. Підтверджує цю думку й те, що в міжнародному

¹⁹⁰ Åslund, A. (2016), 'Ukraine Nationalizes its Biggest Bank. Here's Why This Is a Good Thing', Atlantic Council, 19 December 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-nationalizes-its-biggest-bank-here-s-why-this-is-a-good-thing>.

¹⁹¹ Ponomarenko, W. (2017), 'Secrecy Blankets Corruption In Ukraine's Defense Sector', Kyiv Post, 15 September 2017, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/secrecy-blankets-corruption-ukraines-defense-sector.html>.

рейтингу Transparency International Індекс сприйняття корупції за 2016 рік¹⁹² Україна посідає 131-е місце серед 176 країн. Це на одну позицію краще, ніж у 2015 році, і приблизно на рівні результатів, які Україна мала в Індексі сприйняття корупції за часів Януковича.

Однак, у таких оцінках слід керуватися певним ступенем реалізму. Очікування швидкого та справжнього прориву в боротьбі з корупцією в Україні були завжди приречені на розчарування з огляду на складні культурні та структурні чинники.

Культурний вимір включає широко розповсюджену, успадковану з радянських часів і досі помітну практику дрібного хабарництва (блату), завуальованого в грошові «подяки» лікарям, вчителям, чиновникам та іншим, а також поширені крадіжки державного майна. В Україні, як і в інших республіках колишнього СРСР, у 1990-их роках розвал державних служб та хронічні затримки виплат заробітної плати спонукали до хабарництва, крадіжок і активної тіньової економіки. Успадкованим з цієї епохи є поширений досі в суспільстві погляд, що кожен тією чи іншою мірою причетний до корупції і що це просто такий спосіб життя.

Україна також успадкувала структурну корупційну проблему, зародки якої лежать у приватизації державного майна за заниженими цінами, яка розпочалася в середині 1990-их і призвела до виникнення групи непропорційно багатих власників бізнесів. Для захисту своїх інтересів ці групи впливають безпосередньо на уряд, парламент, ЗМІ та систему правосуддя. Вони швидко створили мережі, які поставили державні органи на службу собі, а не країні. Їхні спільники купили місця в парламентських списках – і для того, щоб забезпечити собі імунітет від судових переслідувань, і для продовження збагачення через привілейований доступ до державних ресурсів.

Більшою чи меншою мірою узурпація влади чи «захоплення держави» зачепили більшість країн, що переходили від радянської командно-адміністративної системи до ринкових економічних моделей. Однак в Україні це набуло особливо великих масштабів, зокрема і через те, що розмір її території та регіональне різноманіття дали ґрунт для виникнення широкого кола груп інтересів, які конкурують одна з одною за вплив на державні підприємства і бюджети.

Це істотно загальмувало розвиток України. Як відзначили економісти Джоел Хелман та Деніел Кауфман, «захоплення держави» - це форма масштабної корупції, що ослаблює державу та підриває її спроможність забезпечувати базові суспільні блага.¹⁹³ Ослаблення держави, у свою чергу, обмежує розвиток політично непов'язаних бізнесів, особливо малих і середніх підприємств (МСП), адже вони зіштовхуються з труднощами, зокрема, не можуть захистити свої права власності в наскрізь корумпованих судах. Це також істотно демотивує бізнес інвестувати, оскільки підвищується ставка за ризик, пов'язаний з політично сервільними судами і загалом непередбачуваним правовим середовищем.

¹⁹² Transparency International (2017), 'Corruption Perceptions Index 2016', 25 January 2017, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.

¹⁹³ Hellman, J. and Kaufmann, D. (2001), 'Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies', *Finance & Development*, 38:3.

Інакше кажучи, від «захоплення держави» виграють ті, хто його здійснює, воно викривлює економіку в цілому та перешкоджає розвитку країни. Україна – ідеальний приклад таких проблем. Масштабна корупція не тільки вже понад 20 років дорого обійшлася громадянам, але й зацементувала систему, яку неможливо викоринити без глибоких змін в операційному середовищі.

Україна також страждає від проблеми, притаманної перехідним країнам, що успадкували з радянської ери правові системи та правоохоронні структури, які початково створювалися для захисту повноважень держави, а не верховенства права. У більшості цих країн такі структури демонстрували сильний опір змінам. У випадку України система правосуддя звикла до своєї політичної залежності, а Генеральна прокуратура України (ГПУ) – до рівня впливу, який не асоціюється з прокурорською службою в розвинутій демократії. У системі такого типу прокуратура може легко стати знаряддям вибіркового застосування права.¹⁹⁴

Ці чинники разом узяті пояснюють, яким чином «стара» система в Україні виявилася такою стійкою до змін і чому продовжує чинити опір впровадженню іноземних концепцій із запобігання корупції і розслідування зловживань. Євромайдан усунув Януковича і його спільників від влади і поклав край їхнім спробам централізувати контроль над власністю в Україні, але не зламав систему, яка лежала в основі цього. Натомість елементи «глибокої держави» України перегрупувалися з чіткою метою блокувати чи розмивати реформи, що загрожують їхнім інтересам. Президентів Петру Порошенку бракує волі до створення незалежної судової системи та реформування ГПУ (навіть попри те, що здійснення нагляду за реформами в обох інституціях є його відповідальністю) – і це вражаючий приклад труднощів, які стоять на шляху антикорупційних реформ.

Таким чином, антикорупційна політика – це поле бою, на якому «реформістські» сили протистоять успадкованій системі. Справжній поштовх антикорупційним реформам дав не уряд, а маленька група прогресивних урядовців і народних депутатів та міцне коло організацій громадянського суспільства (ОГС), які несуть моральний стяг Євромайдану. Спираючись на сильне прагнення українців подолати корупцію у вищих ешелонах влади та підтримку західних урядів, ОГС стали рушійною силою прийняття антикорупційного закону 2014 року та його впровадження. Цей крок дозволив створити два нові агентства та супроводжувався безпрецедентними зусиллями, спрямованими на покращення прозорості і зміни культури ставлення до корупції у державній службі.

Водночас представники «старої» системи в державних органах – включаючи Службу безпеки України, парламент, прокуратуру і суди – ведуть жорстку боротьбу за обмеження масштабу антикорупційних заходів. Заручившись підтримкою представників великого бізнесу, ці групи залишаються потужною силою, яка потенційно може багато втратити та спроможна зашкодити антикорупційним реформам.

¹⁹⁴ Щодо дискусії про історичне коріння ГПУ в Україні та її зв'язок з Президентом, див. Pomeranz, W. and Nesterenko, O. (2016), 'Breaking the Ukrainian Procuracy', Wilson Center Kennan Institute, Kennan Cable No. 14, January 2016, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_no.14_breaking_the_ukrainian_procuracy.pdf.

Антикорупційні зусилля: стартова позиція

Щоб оцінити прогрес України у подоланні корупції за останні три з половиною роки, важливо врахувати позицію, з якої реформи стартували. Українське суспільство, обурене надмірним самозбагаченням Януковича та його найближчого кола, вимагало суду над правопорушниками та рішучих кроків щодо обмеження корупції. Парадоксально, але соціологічне дослідження після Євромайдану показало збереження високого рівня толерування корупції у повсякденному житті та готовності використовувати подібні методи для вирішення власних проблем.¹⁹⁵ Згідно з даними опитування, понад 65 відсотків населення усіх вікових груп зазначили, що вірять, що хабарництво – невід’ємна складова українського менталітету.¹⁹⁶

З огляду на значний розмах корупції в міліції, системі охорони здоров’я та освітньому секторі, де зарплати дуже низькі, ще одна проблема полягає у великій кількості одержувачів хабарів. У багатьох випадках така додаткова готівка життєво важлива для утримання сімей. Як наслідок, ці сектори суспільства не горять бажанням вести війну з дрібним хабарництвом. Натомість є очікування, що держава має знищити масштабну корупцію у вищих ешелонах влади. Для українських реформаторів це створює дилему: подолання низової корупції легше за викорінення хабарництва на високому рівні,¹⁹⁷ однак загрожує соціальним вибухом, якщо відбуватиметься без збільшення заробітної плати для низькооплачуваних категорій працівників державного сектора. Водночас відсутність прогресу в подоланні корупції, що вкоренилася на вищих щаблях влади, збільшує суспільне невдоволення та призводить до зростання підтримки популістських сил.

Глибинне дослідження уряду України щодо корупції високого рівня, здійснене за підтримки МФВ у 2014 році, яскраво висвітлює проблеми українських реформаторів. У дослідженні відзначалася «пірамідальна» природа «захоплення» держави, яке полонило урядову систему, що включає «могутні добре відомі еліти нагорі, керівників держустанов посередині та рядових чиновників цих установ внизу».¹⁹⁸ Доповідь описувала, як ці групи змогли забезпечувати необхідні призначення у державному секторі, застосовувати регуляторні норми відповідно до своїх інтересів та обмежувати доступ громадськості до інформації.¹⁹⁹

¹⁹⁵ У соціологічному опитуванні 2015 року 49,8 відсотка дорослого населення визнавали, що допускають власну залученість до корупційних дій, якщо б це було їм вигідно, і тільки 37,4 відсотка сказали, що це неприйнятно. Див. Київський міжнародний інститут соціології. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 і 2015. Київ: Київський міжнародний інститут соціології, 2016. http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20ENG.pdf.

¹⁹⁶ Там же.

¹⁹⁷ Це засвідчує створення нової патрульної поліції. Ці підрозділи поліції загалом вважають некорумпованими.

¹⁹⁸ Уряд України. Доповідь Уряду України щодо діагностичного дослідження управлінських питань, пов’язаних з корупцією, діловим кліматом та ефективністю системи правосуддя, 11 липня 2014 року, с. 4, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263-a.pdf>.

¹⁹⁹ Там же, с. 4.

Аналізуючи структуру корупції, дослідження також відзначало «стійку переконаність у тому, що корумповані чиновники часто працюють узгоджено в різних урядових структурах, залякуючи, погрожуючи здійснити корпоративне рейдерство і вимагаючи хабарі». Серед державних структур, які визнано найкорумпованішими, називали податкову адміністрацію, поліцію, Генпрокуратуру, Державну службу з виконання покарань та судову систему. Серед судів найбільшими правопорушниками визнавали господарські суди.²⁰⁰

Очевидно, що злиття фінансових ресурсів та влади після здобуття незалежності у 1991 році змінило роль правоохоронних органів таким чином, що їхнє первинне завдання захисту радянської системи зсередини перетворилося на підтримку злочинної діяльності нових економічних та політичних еліт. Організована злочинність стала синонімом функціонування держави.

Цей принцип діяльності було перенесено і на судову систему, коли суддів почали призначати переважно під зовнішнім впливом. У деяких випадках ті, хто був задіяний у «приватизації» держави, пропонували посади на продаж. Представники таких груп інтересів також продавали прокурорські призначення та інші посади в системі органів влади.

Хоча з подібними проблемами зіштовхнулися й інші перехідні країни у регіоні, не було прецедентів їхнього вирішення у такій великій країні, як Україна. На регіональному рівні організована злочинність глибоко пов'язана з політичними та бізнес-інтересами, що заохочує політиків та бізнесменів купувати вплив у Києві, аби утвердити свій контроль на місцях. Часто не «губернатор» області, а обласний прокурор, завдяки тісній співпраці з головою обласного суду та керівником обласного управління міліції, є реальним джерелом влади на місцевому рівні.

Як і в інших пострадянських державах, зарегульованість господарської діяльності надає посадовцям безліч можливостей для хижацької поведінки. Вимоги ліцензування господарської діяльності, наприклад, часто надміру обтяжливі. Відтак їх виконання вибіркове, оскільки жодна компанія не може задовольнити всі вимоги. Це гарантує, що посадовець може в будь-якому випадку знайти підставу для виявлення порушення регуляторної норми і накласти штраф чи призначити розслідування. Малі підприємства давно страждають від нескінченних візитів чиновників, що вимагають грошей, – від санітарних інспекторів до податкової інспекції. Коли немає судової системи, яка б захищала їхні права, малі підприємці мало що можуть зробити, аби запобігти таким зловживанням.²⁰¹

²⁰⁰ Там же, с. 10.

²⁰¹ Прем'єр-міністр Володимир Гройсман повідомив, що уряд скасував більше трьох тисяч (так у статті, яку цитує автор, але насправді мова про 300) регуляторних актів, які «були основою для корупційного тиску на бізнес». Див. Olearchyk, R. (2017), 'Ukraine seeks billion dollar investments to fuel fragile economy', Financial Times, 8 May 2017, <https://www.ft.com/content/e9833cd2-07e8-11e7-ac5a-903b21361b43>.

Як інструмент
викриття
збагачення
посадовців укра-
їнська система
електронного
декларування
доходів є без-
прецедентною
для країн коли-
шнього Радян-
ського Союзу

Досягнуті результати

Збільшення прозорості

Прийняття Верховною Радою у жовтні 2014 року Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки ознаменувало прорив у боротьбі з корупцією. Документ, що є значною мірою результатом зусиль представників громадянського суспільства та грузинських реформаторів, призначених на посади в урядові структури,²⁰² окреслив підходи до боротьби з корупцією у декількох сферах, зокрема, в державному секторі, державних закупівлях та судочинстві. Великий наголос у документі зроблено на підвищенні прозорості державних структур та розвитку нових правоохоронних органів. Однак Стратегію розкритикували за відсутність чітких індикаторів виконання та неузгодженість з реформами в таких сферах, як охорона здоров'я і децентралізація.²⁰³

Боротьба за контроль над Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) - новоствореним органом, відповідальним за розробку та управління антикорупційними програмами, - стала своєрідним змаганням за досягнення бажаних темпів та глибини реформ між урядом та парламентом, з одного боку, і реформаторами, ОГС та міжнародними донорами, з іншого боку. НАЗК є фактично органом влади, підзвітним Кабінету Міністрів.

Після тривалого затягування процесу та проявів політичної байдужості, у вересні 2016 року НАЗК запустило систему електронного декларування майна та доходів державних посадовців. Уже на старті система вимагала оприлюднення доходів та майна 100 тисяч посадовців та членів їхніх сімей, включаючи Президента та Прем'єр-міністра. Результати викликали обурення серед громадськості. Рівень готівкових заощаджень посадовців перевищив усі очікування: загальна сума становила 26 млрд. грн. (близько 946 млн. дол.).²⁰⁴ На основі інформації з декларацій агентство новин «Ройтерз» підрахувало, що 24 члени Кабінету Міністрів сумарно зберігають близько 7 млн. дол. готівкою.²⁰⁵ Прем'єр-міністр Володимир Гройсман задекларував 1,2 млн. дол. і 460 тисяч євро готівкою, а також колекцію годинників класу люкс.²⁰⁶ Голова Державної фіскальної служби Роман Насіров повідомив, що зберігає 2 млн. дол. готівкою. Близько 30 суддів з середніми заробітними платами від 10 до 13 тис. дол. володіли Порше, багато суддів також заявили про великі готівкові заощадження.²⁰⁷

²⁰² Грузинські урядовці здійснили антикорупційні реформи в Грузії після Трояндової революції 2004 року, досягши в цьому вражаючих результатів.

²⁰³ Marusov, A. (2017), Anti-corruption Policy of Ukraine: First Successes and Growing Resistance, Kyiv: Reanimation Package of Reforms, p. 3, http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_4Anti-Corruption-Policy.pdf.

²⁰⁴ Якщо рахувати за офіційним курсом на 9 серпня 2017 року 1 грн. = 0.0364 дол. США. Reuters (2017), 'Currency Calculator', <http://uk.reuters.com/business/currencies> (режим доступу - 9 серпня 2017 року).

²⁰⁵ Prentice, A. (2016), 'Ukrainians shocked as politicians declare vast wealth', Reuters, 31 October 2016, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption-idUSKBN12V1EN>. Існують серйозні підозри, що деякі представники еліт могли завищити свої заощадження у готівці, щоб приховати подальше збагачення. Ці цифри можуть також бути ще одним свідченням розміру «тіньової» економіки.

²⁰⁶ Walker, S. (2016), 'Ukraine stunned as vast cash reserves of political elite are made public', Guardian, 31 October 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/31/ukraine-stunned-vast-cash-reserves-political-elite-made-public>.

²⁰⁷ Zinets, N. (2017), 'Fighting corruption, Ukraine starts to judge its judges', Reuters, 25 May 2017, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-corruption-insight/fighting-corruption-ukraine-starts-to-judge-its-judges-idUSKBN18L0HC>.

Як інструмент викриття збагачення посадовців українська система електронного декларування доходів є безпрецедентною для країн колишнього Радянського Союзу. Посадовці, зобов'язані подавати електронні декларації, повинні також протягом 10 днів реєструвати в системі будь-який дохід чи придбання майна, що перевищують 50 мінімальних заробітних плат (80 тис. грн. станом на 1 січня 2017 року). На думку представників Програми розвитку ООН, яка надавала фінансову та технічну підтримку у створенні та запуску нової системи електронного декларування, система далека від досконалості, але є значним кроком уперед у порівнянні з попередніми паперовими варіантами декларування.²⁰⁸

Не дивно, що зовсім скоро почалися спроби згорнути систему до менших масштабів: у листопаді 2016 року група з 48 народних депутатів подала клопотання до Конституційного суду, в якому стверджувала, що норма про обов'язок посадовців оприлюднювати подробиці про майно членів своїх сімей є неконституційною.²⁰⁹ Опір продовжився у березні 2017 року, коли Президент Порошенко підписав закон, що містив контрверсійні вимоги щодо подання електронних декларацій організаціями, які провадять адвокацію антикорупційних реформ. Цей удар у відповідь свідчить, що нова система оприлюднення майна та доходів чиновників викликає глибокий дискомфорт у частини української еліти, котра розцінює електронне декларування як інструмент, який вона не може ані ігнорувати, ані маніпулювати ним, надаючи неправдиву інформацію. З цієї точки зору, антикорупційні реформатори отримали значну перемогу. З іншого боку, за неофіційними свідченнями, навіть деякі чиновники, що в цілому підтримують боротьбу з корупцією, вважають, що антикорупційна система заходить надто далеко у зборі й оприлюдненні інформації, і це може стати на заваді намаганням антикорупціонерів заручитися підтримкою державних чиновників.

Попри початковий успіх електронного декларування, громадянське суспільство та іноземні донори чимало критикували НАЗК за спроби затягнути процес і перешкодити вчасній перевірці даних, що необхідно для потенційних кримінальних розслідувань Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) - новоствореним агентством з розслідування корупції у вищих ешелонах влади. Є серйозні підстави вважати, що робота НАЗК вразлива до втручання окремих лобі в уряді та парламенті, які прагнуть обмежити діяльність цього агентства. Безсумнівно, система електронного декларування залишалася б на папері набагато довше, якби не тиск з боку ЄС та інших донорів. НАЗК також стало об'єктом глузувань за намагання розслідувати підозри у шахрайстві з очевидно надуманих підстав у випадку таких осіб, як Сергій Лещенко, народний депутат і активіст антикорупційної кампанії, та Юлія Марушевська, колишня керівниця Одеської регіональної митниці. Останню викликали на допити з приводу премії в еквіваленті 18 доларів, яку вона начебто виписала собі сама.

²⁰⁸ Brand, M. (2016), 'An effective e-declaration system will be a watershed for the country', United Nations Development Programme, 20 October 2016, <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2016/10/20/what-s-wrong-with-the-e-declaration-.html>.

²⁰⁹ Система електронних декларацій вимагає оприлюднення майна, яким володіють члени сім'ї, у зв'язку з існуючою практикою, коли деякі державні чиновники переписують своє майно на інших членів сім'ї, щоб приховати факт володіння ним і, відповідно, захистити його. Однак визначення «сім'ї» не поширюється на родичів (окрім дружини/чоловіка), які живуть окремо від декларанта та не ведуть спільне господарство. Котляр Д. «Друга хвиля: FAQ для нових е-декларантів: що і як декларувати?»/ «Українська правда», 31 січня 2017 року, <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/01/31/7133648/>.

Платформа ProZorro, яка отримала загальне схвалення, перевела процес державних тендерів на онлайн-майданчик, поклавши край давній практиці фальшування аукціонів

Протягом двох місяців від початку заповнення електронних декларацій НАБУ відкрило 13 кримінальних проваджень щодо фінансових справ народних депутатів, суддів та прокурорів.²¹⁰ Ще два мільйони посадовців заповнили свої електронні декларації навесні 2017 року. Хоча масштаб цих зусиль заслуговує на похвалу, неясно, як відповідальні органи зможуть проглянути такий величезний обсяг інформації, не кажучи вже про подальші дії. Попри все, цей процес є ознакою поворотного моменту у збільшенні підзвітності та становленні культури відкритості, від якої посадовці не зможуть сховатися.

Досягнення у підвищенні прозорості особливо помітні у чотирьох сферах. Перша – це державні закупівлі. Платформа ProZorro, яка отримала загальне схвалення (див. Главу 6, зокрема), перевела процес державних тендерів на онлайн-майданчик, поклавши край давній практиці фальшування аукціонів. За оцінками Прем'єр-міністра Гройсмана, у 2016 році система заощадила державному бюджету 8 млрд. гривень.²¹¹

Друге досягнення стосується нового закону про державне фінансування політичних партій, який набув чинності у 2016 році. Він вимагає від політичних партій оприлюднювати джерела доходів та подавати щоквартальні фінансові звіти, які повинні бути доступними для громадськості. Закон також передбачає надання державою фінансової підтримки політичним партіям з метою обмежити вплив бізнес-груп, які можуть намагатися чинити вплив на прийняття рішень через представництво у парламенті.

Третє досягнення – те, що закон «Про відкритість використання публічних коштів», прийнятий у лютому 2015 року, передбачає обов'язкове оприлюднення усіма урядовими структурами, в тому числі державними підприємствами, своїх бюджетів та інформації про витрати. Хоча тільки 20 відсотків відповідних організацій оприлюднили інформацію станом на кінець 2016 року,²¹² закон є значним кроком уперед у забезпеченні громадського контролю за витратами державних коштів. Він також допускає можливість інтеграції цих норм з ширшими реформами децентралізації, що мають на меті наблизити прийняття рішень до громадян. Тим не менше, чимало керівників державних підприємств вважають, що не зобов'язані звітувати громадськості, до того ж, штрафи за порушення згаданих норм мізерні.

Четверте досягнення – це закон про публічну інформацію у формі відкритих даних, який зобов'язує всі органи державної влади публікувати свої дані на урядовому веб-порталі. Українське законодавство також вимагає, щоб усі юридичні особи оприлюднювали дані про своїх кінцевих бенефіціарних власників в єдиному реєстрі юридичних осіб.²¹³

²¹⁰ Реанімаційний пакет реформ. Річний звіт за 2016 рік. Київ, РПР, 2017. С. 2, <http://rpr.org.ua/richni-zvity/>.

²¹¹ Post, C. (2016), 'Groysman: About Hr 8 billion of state budget saved in 2016 due to ProZorro', Kyiv Post, 26 December 2016, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/groysman-hr-8-billion-state-budget-saved-2016-due-prozorro.html>.

²¹² Процитовано у Marusov (2017), Anti-corruption Policy of Ukraine: First Successes and Growing Resistance, p. 10.

²¹³ Реанімаційний пакет реформ. Річний звіт за 2016 рік. Київ, РПР, 2017. С.10.

Нові правоохоронні структури

Громадянське суспільство та іноземні донори наполегливо відстоювали створення НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), незалежного підрозділу Генпрокуратури. Ці дві нові структури були утворені у 2015 році; їхніх співробітників набрано за результатами відкритого конкурсу, а заробітна плата, яку вони отримують, значно перевищує середні посадові оклади для держслужбовців такого рівня. Створення НАБУ і САП – це спроба створити «чисті» структури, які б могли розслідувати корупційні злочини у вищих ешелонах влади та притягувати до відповідальності високопосадовців, уникаючи політичного втручання. У вересні 2016 року Назар Холодницький, керівник САП, оголосив, що його відомство пред'являє офіційне обвинувачення в середньому чотирьом посадовцям на місяць. Однак він не згадав про жодне подальше винесення обвинувального вироку.²¹⁴ Незалежність САП – це відкрите питання, беручи до уваги поширену в Україні думку, що вище керівництво країни бореться із корупцією тільки на словах і готове, у разі потреби, саботувати розслідування. Холодницький підзвітний Генеральному прокурору, хоча САП розташовано в окремому приміщенні.

У вересні 2017 року НАБУ звітувало, що розслідує 398 справ щодо розтрати 87 млрд. державних коштів, за якими пред'явлено 131 обвинувачення. Є ознаки, що НАБУ почало зі справ, що стосуються підозрюваних нижчого рангу, але зараз розширює поле своїх слідчих дій і на вищі рівні. Поворотний момент у діяльності НАБУ ознаменував собою арешт голови податкової служби у березні 2017 року (той заперечив висунуті проти нього обвинувачення, називаючи їх політично мотивованими, і був випущений під заставу). Незабаром було арештовано і згодом відпущено (без застави) Миколу Мартиненка – як стверджують, основного спонсора однієї з партій правлячої коаліції. Мартиненко залишається під слідством.²¹⁵ НАБУ досі не вело розслідування жодної справи щодо посадовця на рівні міністра.

У вересні 2017 року НАБУ звітувало, що з 86 справ, які САП передала в суди, тільки 17 завершилися оголошенням обвинувального вироку. Третина справ все ще чекала на розгляд.²¹⁶

Не дивно, що агентство стало об'єктом критики через неспроможність показати швидкі результати. Були скоординовані напади на репутацію та керівний статус його директора Артема Ситника. Але тверда націленість закордонних донорів на забезпечення успіху НАБУ допомогла протистояти цим атакам наклепників, які, схоже, мають багато що втрачати внаслідок антикорупційних розслідувань НАБУ. Також НАБУ час від часу опиняється у стані війни за сфери впливу з Генпрокуратурою та Службою безпеки України (СБУ). Застосування СБУ прослуховувань під час розслідувань НАБУ багато хто вважає чинником, що серйозно підриває ефективність бюро через ризик витоку інформацію про об'єкти стеження.

²¹⁴ Kholodnitsky, N. (2016), presentation at 24th OSCE Economic and Environmental Forum, Prague, 24–26 September 2016, <http://www.osce.org/secretariat/264656>.

²¹⁵ Див. наприклад, Hromadske international (2017), 'New Arrest Exposes Ukrainian Money Laundering in Western Europe', 23 April 2017, <https://en.hromadske.ua/posts/new-arrest-exposes-ukrainian-money-laundering-in-western-europe?src=ilaw>; and Kruk. K. (2017), 'KRUK REPORT: Ukraine's anti-corruption agency shows its teeth with new detentions', bne IntelliNews, 21 April 2017, <http://www.intellinews.com/kruk-report-ukraine-s-anti-corruption-agency-shows-its-teeth-with-new-detentions-120028/>. Martynenko has denied the allegations.

²¹⁶ Заява НАБУ для преси, 11 вересня 2017 року, <https://nabu.gov.ua/en/novyny/26-out-86-nabus-proceedings-trials-have-not-started-yet>.

Таблиця 3: Нові антикорупційні органи України

Три нові державні органи були утворені у 2015–2016 роках для реалізації державної антикорупційної політики:

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

НАЗК відповідальне за формування та реалізацію антикорупційної стратегії. Одне з його основних завдань – перевіряти майнові декларації посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування. Воно також відповідає за забезпечення дотримання правил фінансування політичних партій, включаючи використання виділеної їм державою підтримки.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

НАБУ відповідальне за розслідування корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями органів виконавчої влади, народними депутатами, суддями та керівниками великих державних підприємств. Бюро діє незалежно від Генеральної прокуратури України (ГПУ). Директор НАБУ був обраний в рамках відкритого конкурсу із залученням громадянського суспільства. За винятком першого заступника і заступників директора, всі посади в НАБУ заповнюються за результатами відкритого конкурсу.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

САП - це незалежний підрозділ ГПУ. САП наглядає за розслідуваннями НАБУ з метою забезпечення їхньої відповідності законодавству і визначає, чи достатньо доказів для державного обвинувачення. Усіх прокурорів САП призначено за результатами відкритого конкурсу.

На час написання цього тексту двоє інших нових антикорупційних органів перебувають у процесі становлення. Один з них – це Державне бюро розслідувань (ДБР), яке перейме на себе більшість функцій ГПУ щодо розслідування серйозних злочинів, включаючи корупцію. При цьому роль НАБУ у розслідуванні корупційних діянь високопосадовців буде збережено.²¹⁷ ДБР також відповідатиме за розслідування злочинів, вчинених представниками САП та НАБУ, а також військових злочинів. Ще одна нова інституція – Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА), на яке покладено завдання конфіскації майна та розшуку активів, придбаних у корупційний спосіб, включаючи ті, що відмиваються за кордоном. Очікують, що обидва органи почнуть працювати до кінця 2017 року. Суперечка щодо процедури відбору кадрів для ДБР відстрочила його створення. Запропонована відбіркова комісія була сформована значною мірою з числа осіб, пов'язаних з двома партіями правлячої коаліції, і не включала жодних представників ОГС.²¹⁸

Рамковий закон «Про судоустрій і статус суддів», прийнятий у червні 2016 року, передбачає створення третього інституту - Вищого антикорупційного суду.

²¹⁷ Mission of Ukraine to the North Atlantic Treaty Organization (2016), 'Government sets up the State Bureau of Investigation', 29 February 2016, <http://nato.mfa.gov.ua/en/press-center/news-from-ukraine/1246-uryad-stvoriv-derzhavne-byuro-rozsliduvany>.

²¹⁸ Відсутність нагляду ОГС за призначенням НАЗК реформатори вважають основною причиною інституційної слабкості цього органу.

Однак для початку функціонування Вищого антикорупційного суду потрібне прийняття ще одного спеціалізованого закону, хоч і без кінцевого терміну. Представники громадянського суспільства активно проштовхують створення цього нового суду, який, як очікується, повинен мати національну юрисдикцію щодо розгляду справ, переданих НАБУ. Ключова вимога – суд повинен мати неупереджених суддів, незалежних від політичних втручань.

Однак зволікання у цій сфері реформ продовжилися. У 2016 році стало зрозуміло, що суди першої інстанції блокують зусилля щодо розгляду випадків корупції у вищих ешелонах влади, і що ці зволікання загрожують підірвати довіру до НАБУ та САП.²¹⁹ Як зазначив Михайло Жернаков, один з ключових українських експертів з питань судової реформи, новий рамковий закон передбачає існування антикорупційного суду першої інстанції, але не спеціального апеляційного антикорупційного суду. Це викликає серйозні запитання, як запобігти тому, щоб апеляції на рішення у новому суді не поверталися у звичайну, досі нереформовану судову систему. Один варіант, як стверджує Жернаков, – це створити антикорупційну палату в новому Верховному суді як суд другої інстанції для розгляду справ щодо корупційних діянь високопосадовців.²²⁰

У липні 2017 року ЄС, схоже, погодився з аргументами опонентів окремого антикорупційного суду. Президент Європейської Комісії Жан-Клод Юнкер заявив під час свого візиту до Києва, що створення антикорупційної палати в рамках існуючої судової системи буде достатньо. НАБУ та антикорупційні НУО не згодні з таким баченням.²²¹ Однак неочікувано на початку жовтня 2017 року Президент Порошенко повідомив, що Україна створить окремий антикорупційний суд, а також апеляційну палату в рамках нового Верховного суду. Це повідомлення з'явилося за день до того, як Венеційська комісія Ради Європи закликала Президента Порошенка подати законопроект про створення вищого антикорупційного суду, судді якого призначалися б за відкритою процедурою із залученням міжнародних партнерів.

Наступний виклик: судова реформа

Починаючи з 2014 року, антикорупційна реформа за темпами значно випередила судову реформу. Повільний прогрес у створенні судів, укомплектованих компетентними суддями, що були б поза політичним впливом, загрожує підірвати усі антикорупційні зусилля.

В Індексі верховенства права 2016 року проекту «Правосуддя в світі» Україна опинилася на 87-му місці із 113 країн за оцінками дотримання верховенства права.²²² Цього ж року вона посіла 99-те місце зі 105 країн за рівнем суддівської

²¹⁹ Zhernakov, M. (2016), 'Independent Anti-Corruption Courts in Ukraine: The Missing Link in Anti-Corruption Chain', Kyiv: Reanimation Package of Reforms, December 2016, p. 2, http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_3ANTI-CORRUPTION-COURTS-.pdf.

²²⁰ Там же., p. 4.

²²¹ UNIAN Information Agency (2017), 'EU clarifies Juncker's position on anti-corruption court in Ukraine', 14 July 2017, <https://www.unian.info/politics/2030349-eu-clarifies-junckers-position-on-anti-corruption-court-in-ukraine.html>.

²²² World Justice Project (2016), World Justice Project Rule of Law Index 2016, Washington, DC, <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index%C2%AE-2016-report>.

Опитування громадської думки у 2017 році щодо ставлення до українських інститутів показало, що менш як 6 відсотків респондентів довіряють судам.

Зберігається ймовірність, що у кращому разі Україна створить ефективніший Верховний суд, але він навряд чи буде більш політично незалежним, ніж попередній склад

незалежності в Індексі суспільної чесності – проєкті, фінансованому ЄС.²²³ Опитування громадської думки 2017 року щодо ставлення до українських інститутів показало, що менш як 6 відсотків респондентів довіряють судам.²²⁴ Восени 2014 року було створено Раду судової реформи – консультативний орган при Президенті. Судова реформа розпочалася у 2015 р. з президентського указу, а в червні 2016 року Верховна Рада прийняла важливі поправки до Конституції стосовно судоустрою та професіоналізації суддів. Однак загалом процес оновлення було покладено на саму судову систему, що дало мало результатів. Зарплати суддів істотно зросли, хоча не всі українські експерти з правових питань вірять, що причиною корупції є низькі зарплати. Водночас імунітет суддів від переслідування, який був раніше безумовним, зараз тільки частковий. Новим законом створено Вищу раду правосуддя. З метою обмеження політичного впливу на Вищу раду, закон передбачає призначення старших суддів Президентом за рекомендацією ради, але не дає йому/їй права відхиляти номінованих радою кандидатів. Тільки рада може звільнити суддів. Старших суддів будуть призначати на початковий п'ятирічний період. Після цього вони повинні пройти переатестацію щодо кваліфікації та доброчесності; і тільки на основі результатів переатестації можуть бути призначені на необмежений термін. Однак очевидно, що багато корумпованих суддів було перепризначено. Більше того, зміни в законодавстві призвели до того, що багато голів судів були переобрані утретє чи навіть учетверте, попри заборону обіймати цю посаду більш як два терміни поспіль. Тим часом понад 2000 суддів достроково пішли у відставку, більшість з них – з метою уникнути заповнення онлайн-декларацій про майно.

Створюється з нуля і Верховний суд України. Він замінить три спеціалізовані суди та нинішній Верховний суд; таким чином система судів скоротиться з чотирьох рівнів до трьох. Це дозволить швидше отримати остаточний судовий вирок у справі. У 2016 – 2017 роках понад 1400 осіб, які подали заявки на конкурс, змагалися за те, щоб потрапити до списку 120-ти кандидатів на заповнення щонайменше 65 посад суддів Верховного Суду. Кандидати пройшли перевірку Громадської ради доброчесності (ГРД), до якої входять представники впливових НУО. Хоча деякі етапи цього процесу, відповідальність за який було покладено на Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС), були надзвичайно прозорими, про інші так сказати важко. Не дуже надихає той факт, що чимало діючих суддів провалили екзамен, попри те, що питання були опубліковані заздалегідь. У липні антикорупційні активісти повідомили, що понад 70 відсотків рекомендацій ГРД щодо кандидатів на посади суддів були проігноровані. Однак ВККС пізніше заявила, що 80 відсотків тих, хто отримав негативні оцінки ГРД, не потрапили на заключний етап відбору (29 вересня 2017 року Вища рада правосуддя номінувала 111 кандидатів для призначення на посади суддів Верховного суду, кандидатури 25 з призначених осіб були відхилені ГРД на етапах конкурсного відбору). Судді нижчого рівня мають пройти подібні тести в рамках переатестації. За оцінками, переатестація суддів апеляційного суду, на розгляді яких опиняться врешті-решт багато справ, може охопити три роки.

²²³ European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (2016), 'Index of Public Integrity', <http://integrity-index.org/>. See also Zhernakov, M. (2016), 'Judicial Reform in Ukraine: Mission Possible', Kyiv: Reanimation Package of Reforms, December 2016, http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_5JURIDICIAL-REFORM.pdf.

²²⁴ Sofia Centre for Social Research (2017), 'Crisis of Trust in Power', June 2017 <http://sofia.com.ua/page226.html>.

Жодна країна не розпочинала такого масштабного процесу оновлення судочинства. За послідовної політичної волі з боку органів влади та іноземних донорів, з підтримкою у вигляді тиску з боку громадянського суспільства поступ у цій справі є цілком реалістичним.

Тим не менше, опір з боку корумпованих еліт залишається сильним. Зберігається ймовірність, що у кращому випадку Україна створить ефективніший Верховний суд, але він навряд чи буде більш політично незалежним, ніж попередній склад ВС. Перед Україною стоїть виклик – виховати нове покоління суддів - носіїв культури незалежності та об'єктивності. Зрозуміло, що це буде довготерміновий проект.

У ГПУ реформи також рухаються повільно. Тут потрібні нові прокурорські кадри. У 2015 році більше 3330 кандидатів з поза системи подалися на конкурси на посади керівників місцевих прокуратур. Нікого з них не обрали.²²⁵ Прокуратуру багато хто вважає останнім bastionом корумпованих еліт. Важливо, що кандидата на Генерального прокурора номінує Президент.²²⁶ Як перший крок ГПУ створила Генеральну інспекцію з метою вичистити корумпованих посадовців з лав самої прокуратури, керівника цієї інспекції призначено за участю громадянського суспільства. Однак ГПУ залишається значною мірою неререформованою інституцією і зберегла набуті ще в радянську епоху широкі повноваження в розслідуванні справ і процесуальному нагляді за ними. Ці повноваження спрощують передачу справ до суду, тому що одна й та сама організація оцінює реалістичність обвинувального вироку і проводить розслідування. Здатність політизувати розслідування, а тоді передати його на розгляд догідливій судовій системі – це рецепт, як зацементувати корупційні практики можновладців. Хоча ГПУ має передати слідчі функції новому ДБР, є ознаки того, що захисники ГПУ в уряді та парламенті бажають призупинити процес.

Висновки

Під внутрішнім і зовнішнім тиском – в основному реформістських сил у громадянському суспільстві та парламенті, з одного боку, та Євросоюзу і МВФ, з іншого – Україна зробила перші з часу здобуття незалежності серйозні кроки для подолання корупції у вищих ешелонах влади. Ці досягнення значні, навіть видатні, якщо їх порівнювати зі стандартами реформ упродовж понад двадцяти років до Євромайдану. Однак вони далеко не достатні для того, щоб зафіксувати в довгостроковій перспективі інститути та практики, необхідні для значного скорочення корупції.

Для подальшого прогресу Україна має продемонструвати результати, які забезпечать карні вирокі високопосадовцям, котрі раніше вважалися недоторканими. Україна має розвинути як свій ключовий пріоритет незалежну судову владу. Створення антикорупційних судів чи антикорупційної палати, укомплек-

²²⁵ Заява Генпрокуратури для преси, 5 травня 2016 року, http://en.gp.gov.ua/ua/statref.html?_m=publications&_t=rec&id=183269.

²²⁶ Президент Порошенко зміг призначити Юрія Луценка Генеральним прокурором тільки після скасування парламентом вимоги щодо обов'язковості вищої юридичної освіти та десятирічного стажу роботи у прокуратурі для осіб, що займають цю посаду.

тованих суддями, що пройшли серйозний відбір (до якого б залучалися ОГС та іноземні спеціалісти), уможливило б досягнення швидких результатів і слугувало б зразком, який реформатори могли би відтворювати та поширювати у всій судовій системі. Поступ у реформуванні судової системи донині був обмеженим. Можуть знадобитися роки, щоб справа дійшла до змін в апеляційних судах та судах першої інстанції. Прагнення судових органів до самозбереження збіглося з бажанням президентської адміністрації (органу влади, відповідального за судову реформу) зберегти вплив на суди. Проте формування нового Верховного суду, очікуваний прихід нового покоління суддів на заміну тим, які покинули цю професію з 2014 року, а також вимога декларування суддями своїх доходів і майна дають надію, що культура судової гілки влади може почати змінюватися, і що судова система утвердить вищі професійні стандарти.

Крім того, термінові трансформації потребують залишки системи кримінальної юстиції. Будь-яке подальше гальмування судової реформи у поєднанні із відкладанням заходів щодо скорочення функцій Генпрокуратури, ймовірно, залишить НАБУ і САП політично ізольованими і поставить під загрозу втрати довіри широкої громадськості. Українське суспільство нагально потребує побачити кримінальні обвинувальні вироки. Для консолідації реформи ОГС та міжнародні донори повинні наполягати на змінах. Політично активна частина українського суспільства має залишатися готовою дати відсіч спробам «старої» системи зберегти владу і її намаганням допустити лише часткову європеїзацію українських інституцій.

Подальший прогрес у скороченні корупції врешті залежатиме від комбінації кількох чинників. По-перше, важливо зберегти динаміку боротьби з корупцією шляхом зміцнення культури прозорості та переслідування тих, хто ошукував державу. Для цього, як було сказано вище, потрібно створити антикорупційні суди чи принаймні нову частину судової системи, забезпечену кадрами та вільну від зовнішнього впливу. Серйозної уваги потребуватиме питання безпеки суддів, свідків й інформаторів.

Водночас потрібно продовжувати реформування правоохоронних органів. Культуру, яка існує сьогодні в НАБУ та САП, слід поступово перенести в новий слідчий орган, ДБР, а згодом у цілком оновлену ГПУ, позбавлену слідчих функцій та спроможну чинити опір політичному впливу. Має продовжитися реформування поліції за зразком того, як було створено патрульну поліцію. Це вимагатиме нової етики всередині поліцейської служби та підвищення заробітної плати.

Безперечно, цей порядок денний частково залежатиме від успішної реформи державної служби і розвитку нової культури всередині системи державного управління. Останнє буде неможливим без підвищення заробітної плати держслужбовцям, що зменшить потребу посадовців брати хабарі. Реформи слід поширити на систему охорони здоров'я та освітню сферу, де корупційні практики вважаються нормою. Покращення у цих секторах особливо важливе для суспільної довіри до антикорупційного порядку денного, оскільки працівники сфери охорони здоров'я та освіти найбільше контактують з широкою громадськістю.

*Результати
антикорупційних реформ
у Румунії та
Болгарії демонструють два
протилежні
приклади, які
слід врахувати
українським
реформаторам*

Належним чином проведена приватизація державних підприємств, а також дерегуляція і полегшення умов для бізнес-середовища далі скорочуватимуть простір для корупції та істотно допоможуть покращити умови ведення економічної діяльності. У свою чергу, бізнес повинен поліпшити корпоративне управління та збільшити прозорість. Це особливо необхідно на державних підприємствах, які виграють від призначення невиконавчих директорів-іноземців.

Найбільш невідоме у цьому процесі – це майбутнє «прихованої держави» України - могутніх груп інтересів, які захопили левову частку її політики, урядових структур та економічного життя до 2014 року. Знекровлена та ослаблена Євромайданом, ця структура віддалилася та частково перегрупувалася. Модель її економічного існування більше неможливо підтримувати в довгостроковій перспективі, і логіка підказує, що розвиток більшого та потужнішого лобі малого та середнього бізнесу спричинить подальше скорочення її впливу. Перспектива появи нових політичних партій, що не є бізнес-проектами і справді слугують містком між громадянами та їхніми представниками у владі, потенційно може надалі зміцнити демократію, трансформувати політичний процес та поведінку уряду.

Наразі антикорупційні зусилля в зародковому стані. Вони можуть уповільнитися чи їм можуть дати задній хід. Що глибше проникають реформи, то з більшим опором вони, ймовірно, зіштовхнуться, і це робить критично важливою участь громадськості та наполягання іноземних донорів на жорстких умовах при наданні фінансової підтримки уряду України.

Результати антикорупційних реформ у Румунії та Болгарії демонструють два протилежні приклади, які слід врахувати українським реформаторам. Після розвалу комуністичної системи владі Румунії знадобилося більше 22 років для того, щоб посадити за корупційний злочин першого високопосадовця. Відтоді картина покращилася: румунське антикорупційне агентство енергійно розслідувало сотні справ високопосадовців, багато з яких сіли за ґрати. Однак опір системи зберігається, і, як засвідчили демонстрації на початку 2017 року, румунське суспільство залишається глибоко невдоволеним спробами правлячої партії ізолювати себе від антикорупційних розслідувань. На противагу цьому, ситуація в Болгарії набагато менш яскрава. Потужні групи економічних інтересів, об'єднавшись з організованою злочинністю, придушили спроби зменшити корупцію, що стоїть на заваді інвестиціям та уповільнює економічне зростання. Швидкість та ефективність антикорупційних реформ у 1990-их роках в Естонії, у порівнянні з набагато менш успішними зусиллями в Латвії, - це також важливий приклад, який можна застосувати до України.

Україна не може дозволити собі розкіш марнувати час. Без відчутного прориву у скороченні корупції інвестори і надалі триматимуться осторонь України, суспільне незадоволення зростатиме, і країна ризикує стати політично й економічно нестабільною. За наявності політичної волі антикорупційні реформи не повинні бути Сізіфовим завданням і можуть допомогти уникнути вищеописаного сценарію.

8. Рекомендації

Зміцнення безпеки

- Мета Заходу повинна полягати в забезпеченні спроможності України захищати свою незалежність і територіальну цілісність незалежно від бажань та намірів Росії. У цій спільній справі основна відповідальність і найбільший тягар лягають на плечі України. Це вимагає від неї наявності політичної волі та очевидного прогресу в дотриманні стандартів належного врядування в ключових інституціях, що займаються питаннями безпеки і політики.
- Україна має усвідомити, що внутрішня трансформація є необхідною умовою як національної безпеки, так і євроатлантичної інтеграції. Створення ефективної, надійної та підзвітної громадянам державної системи – основний національний інтерес. Якщо правоохоронні органи, служби безпеки і оборони не виконуватимуть своїх обов'язків, країна залишатиметься небезпечно вразливою для інформаційної війни, вторгнення, підривної діяльності та дестабілізації.
- Слід обмежити можливості подальших військових дій Росії та скоротити її реальну спроможність протидіяти Україні. Для цього структури стримування потрібні всередині України, а не тільки на східному кордоні НАТО. Рішення про надання Україні того чи іншого типу озброєння повинно базуватися на оцінці ефективності, а не на політичних міркуваннях. Водночас надання Заходом сучасного озброєння не подолає хвороб у цілому в неретформованій системі оборони України.
- НАТО та ЄС повинні започаткувати консультативні програми з питань роботи безпекового сектора та правоохоронних органів, співставні з поточною підтримкою, яку НАТО надає у сфері оборони.
- Діалог і оборона не суперечать одне одному. Для вирішення конфлікту між Україною та Росією і зміцнення безпеки в Європі Захід повинен працювати як у рамках, так і поза рамками Нормандського формату і Мінського процесу. Мінськими домовленостями 2014–2015 років, що мали запропонувати політичне рішення, не слід нехтувати, однак глухий кут, в який зайшла ситуація, не повинен вихолощувати їхні основні положення: всеохопне припинення вогню, виведення іноземних військ і зброї з окупованої території Донбасу та необмежений доступ моніторингових груп Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Точне дотримання викладених вище умов безпеки повинно передувати імплементації політичної складової Мінських угод.
- Санкції Заходу проти Росії слід періодично переглядати, в разі потреби посилювати і утримувати стільки, скільки триватиме незаконна анексія Кримського півострова і дестабілізація на Сході України. Необхідно домогтися повного відновлення міжнародно визнаних кордонів України.

Пришвидження євроінтеграції

- ЄС повинен мати реалістичні очікування щодо того, скільки часу знадобиться Україні, щоб реформуватися. ЄС повинен ставити жорсткі довгострокові умови надання фінансування, щоб стимулювати проведення справжніх, а не часткових або косметичних реформ. Україна мусить визнати, що євроінтеграція неможлива без політичних та економічних перетворень.
- Група підтримки України Європейської комісії (ГПУЄК) виявилася особливо вдалим інноваційним рішенням у політиці щодо України. ГПУЄК координує надходження до України необхідної допомоги відповідно до потреб. Під час планування допомоги Україні ЄС слід спиратися саме на цей спеціально створений і гнучкий механізм.
- Євросоюз повинен відмовитися від класичних, детально прописаних і дуже неефективних програм технічної допомоги на користь адаптованих, гнучкіших і довгострокових проектів тривалістю щонайменше п'ять років. Також ЄС має розглянути можливість використання деяких інструментів, які успішно застосовувалися в Румунії (і вчитися на помилках Болгарії), для підтримки верховенства права і судової реформи.
- Підтримка українського бізнесу, особливо малих і середніх підприємств, потрібна для того, щоб допомогти йому витримати конкурентний тиск після закінчення перехідного періоду Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ). Брак такої підтримки є одним з ключових слабких місць стратегії ЄС щодо України (особливо на регіональному рівні) та сильно відрізняється від того обсягу підтримки, який надають країнам-кандидатам на вступ до ЄС.

Прискорення економічних та політичних реформ

- Вкрай необхідно провести земельну реформу, що передбачатиме створення дієвого ринку земель сільськогосподарського призначення. У такий спосіб величезний, але непродуктивний сільськогосподарський сектор України став би генератором довготривалого економічного зростання. Уже є певні ознаки того, що український уряд готовий до часткового зняття мораторію на продаж землі до кінця 2017 року.
- Необхідно реформувати більш ніж 3000 державних підприємств України. Зусилля слід скерувати в трьох напрямках: вдосконалення корпоративного управління стратегічними об'єктами, що залишатимуться у державній власності; продаж решти підприємств та активів, для яких існує готовий ринок; закриття усіх інших. Реформа також повинна включати продаж понад 10 мільйонів гектарів земель сільськогосподарського призначення, які зараз перебувають у державній власності, що потенційно може значно поповнити державний бюджет.

- Громадянське суспільство і міжнародна спільнота повинні приділяти реформі виборчої системи та реформі державного управління стільки ж уваги, скільки й антикорупційним заходам, аби прискорити кінець старої системи і відкрити дорогу до розробки законодавства і політик новому поколінню справжніх реформаторів. Ширше використання програм інституційних обмінів між державними установами України та урядами держав-членів ЄС заохочуватиме запозичення кращих управлінських практик та сприятиме кращому виробленню і впровадженню політики.
- Вирішальне значення має побудова суспільної довіри. Відповідальність за це лежить насамперед на українській політичній еліті, котра має переконати населення країни і закордонних друзів та партнерів України в тому, що для реформування корумпованої системи є серйозна політична воля. Громадянське суспільство могло б допомогти, діючи «згори донизу», об'єднавши зусилля з реформаторами в законодавчій та виконавчій владі. Громадянське суспільство також має працювати «знизу вгору», щоб громадяни також могли долучатися до управління країною і здійснювати громадський контроль. Активні громадяни могли б стати основою для численнішого політичного класу реформаторів у майбутньому. Якщо українські політики, судді та державні службовці не визнають необхідності кардинально змінити систему – шляхом створення ефективних інституцій, дієвих механізмів протидії корупції, а також запровадження реальної політичної та юридичної відповідальності, – то старих звичок не викоринити, західні партнери значно послаблять підтримку, а Росія й надалі зможе підривати територіальну цілісність України, її політику та майбутню стабільність.
- Західним донорам слід включити вимоги щодо ширшої участі громадян у своїй грантовій програмі. Вони повинні фінансувати проекти, які сприяють розбудові громадських мереж. Крім того, донорам необхідно просувати справді результативні проекти, а не підтримувати змагальну революційну активність. Розширення кількості об'єднань власників житла, фермерських і кредитних спілок, асоціацій учителів та бізнес-асоціацій сприяло б ефективнішій децентралізації влади і робило б місцеву владу більш підзвітною.
- Через міжнародні програми розвитку західні партнери повинні допомогти українським неурядовим організаціям і новоствореним політичним партіям, а також університетам та школам управління у вихованні нового політичного та управлінського класу.
- Західні країни повинні й далі тиснути на українську владу з метою проведення судової реформи і розслідування випадків зловживання владою високопосадовцями. Це має тривати доти, доки не буде забезпечено повне несприйняття корупції на всіх рівнях. Створення вільного від політичного втручання суду першої інстанції або палати надзвичайно важливе для подальшої перемоги в боротьбі з корупцією та розвитку нової правової культури. Апеляційна система повинна бути так само незалежна. На будь-які відхилення від цього курсу повинна бути чітка реакція. Незалежне правосуддя – основний тест українським реформам.

- Щоб підтримувати динаміку антикорупційних зусиль, уряд має прискорити приватизацію державних підприємств, застосовуючи прозорі тендерні процедури. Також пріоритетною повинна бути подальша дерегуляція, щоб звужити можливості чиновників «викачувати» гроші з бізнесу.
- Українські реформатори, які займаються боротьбою з корупцією, повинні комунікувати свої досягнення суспільству та, зокрема, боротися з уявленням, що з 2014 року «нічого не змінилося». Досягнуто значного прогресу у скороченні простору для корупції, однак широкій громадськості про це загалом нічого не відомо.

Список скорочень

DG NEAR	Директорат Європейської Комісії з питань сусідства та розширення
OLAF	Європейське агентство з питань боротьби із шахрайством
АМКУ	Антимонопольний комітет України
АМР США	Агентство міжнародного розвитку США
АРМА	Агентство з розшуку та менеджменту активів
АТЗ	Автономні торговельні заходи
АТО	Антитерористична операція
АТП	Автономні торговельні преференції
БПП	Блок Петра Порошенка
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВКС	Вища кваліфікаційна комісія суддів
ВПО	внутрішньо переміщена особа
ГПУ	Генеральна прокуратура України
ГПУЄК	Група підтримки України Європейської комісії
ГРД	Громадська рада доброчесності
ДБР	Державне бюро розслідувань
ДНР	Донецька Народна Республіка
ДП	Державне підприємство
ДФС	Державна фіскальна служба
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
КМЕС	Консультативна місія Європейського Союзу в Україні
ЛНР	Луганська народна республіка
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
Міноборони	Міністерство оборони
Мінфін	Міністерство фінансів
МСП	Малі та середні підприємства
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України

НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НБУ	Національний банк України
НСТУ	Національна суспільна телерадіокомпанія України
НТКУ	Національна телерадіокомпанія України
НУО	Неурядова організація
ОБСЕ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ОГС	організація громадянського суспільства
ОТГ	об'єднана територіальна громада
ОРДЛО	Окуповані райони Донецької і Луганської областей
ПВЗВТ	Поглиблена і всеосяжна зона вільної торгівлі між Україною та ЄС
ПКС	паритет купівельної спроможності
ПРФ	Програма розширеного фінансування
РПР	Реанімаційний пакет реформ
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	Служба безпеки України
СНД	Співдружність Незалежних Держав
УА-ПВЗВТ	Угода про асоціацію та Угода про поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС
УА	Угода про асоціацію між Україною та ЄС
УВТ	Угода про вільну торгівлю
УКРОП	Українське об'єднання патріотів
УОЄІ	Урядовий офіс з питань європейської інтеграції
УПС	Угода про партнерство та співробітництво
ЦВК	Центральна виборча комісія
ЦППР	Центр політико-правових реформ

Про авторів

Тімоті Еш є старшим стратегом з питань суверенного боргу в компанії Bluebay Asset Management у Лондоні. Протягом тридцяти років він працював фаховим економістом, двадцять з яких – у банківському секторі, працюючи, серед іншого, в таких інституціях як RBS, Bear Stearns, Nomura та ICBC-Standard Bank. Його спеціалізація – економіка нової Європи у порівняльній перспективі, з фокусом на інвестиціях з фіксованим доходом. Усе своє професійне життя він відстежує ситуацію в Україні. Його перший візит до Києва відбувся у 1988 році, а з 1994 по 1995 рік він працював у проекті розвитку у Білій Церкві. Відтоді регулярно буває в Україні і багато пише про економічні виклики, з якими стикається країна, у своїх статтях і блогах. Статті Тімоті часто друкують ЗМІ, зокрема, Financial Times, the Atlantic Council, UBJ і the Kyiv Post. Працював радником з питань української/російської політики, особливо з питань впливу санкцій, у багатьох урядах. Тім закінчив Манчестерський університет з дипломом бакалавра економіки із відзнакою та дипломом магістра аграрної економіки.

Джанет Ганн упродовж багатьох років працювала дослідницею у Міністерстві закордонних справ Великобританії, спеціалізуючись на Східній Європі та Радянському Союзі і його країнах-спадкоємцях. Працювала в посольствах Великобританії у різних країнах, включаючи Росію та Україну. Будучи в Києві, готувала звіти про розвиток політичної ситуації після Помаранчевої революції (2005–2006 роки). З 2007 по 2008 рік працювала в штаб-квартирі Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні в Одесі. Брала участь у багатьох місіях ОБСЄ із спостереження за виборами у регіоні, зокрема, в Україні у 2004 і 2014 роках. У 2014 році працювала старшим експертом у Проекті ОБСЄ з національного діалогу в Україні. Джанет є членом правління BEARR Trust – британської благодійної організації, яка підтримує вразливі спільноти в країнах колишнього Радянського Союзу.

Джон Лаф є управляючим директором JBKL Advisory Ltd - консалтингової компанії з питань зв'язків із державними структурами і стратегування. Є асоційованим науковим співробітником Програми Росії та Євразії у Chatham House і співавтором (разом з Іриною Солоненко) інавгураційної публікації Українського форуму «Чи здатна Україна на прорив у реформах?» (Can Ukraine Achieve a Reform Breakthrough? 2016). Джон почав відвідувати Україну на початку 1990-их років як викладач у Дослідницькому центрі радянських студій (пізніше конфліктології) при Королівській військовій академії у Сандгерсті, а пізніше як посадовець НАТО, відповідальний за програми публічного інформування у Східній Європі (1997 - 2001 роки). Згодом продовжив роботу над проектами в Україні – спершу як консультант із комунікацій у компанії PBN (2001 – 2003 роки), потім як радник з міжнародних питань у TNK-BP (2003 – 2008 роки), а ще пізніше - на посаді радника з питань зв'язків із державними структурами в компанії BGR Gabara (2008 – 2016 роки). Відколи Джон створив власну консалтингову компанію у 2016 році, часто відвідує Україну у справах клієнтів.

Орися Луцевич – менеджер Українського форуму в Програмі Росії та Євразії у Chatham House. У своїх дослідженнях Орися фокусується на суспільних змінах та ролі громадянського суспільства у демократичних перетвореннях у пост-радянському регіоні. Її останній дослідницький проект фокусується на російських групах впливу і підтримуваних Кремлем НУО в регіонах протистояння, а саме у країнах Східного партнерства. Вона є співавтором публікацій Chatham House «Агенти «Руського міра»: групи впливу в регіоні протистояння» (Agents of the Russian World: Proxy Groups in the Contested Neighbourhood, 2016) та «Як завершити революцію: громадянське суспільство і демократія у Грузії, Молдові та Україні» (How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine, 2013).

Орися також надає консалтингові послуги з питань розвитку і оцінки програм, залучення громадян та високоефективних стратегій. Консультувала Раду Європи, Європейський

фонд демократії, Міністерство закордонних справ Великобританії, АМР США, Фонд РАСТ та Фундації відкритого суспільства. Її медійна діяльність включає виступи у програмах BBC і CNN, публікації у Financial Times, New York Times та openDemocracy. Перш ніж приєднатись до Chatham House, Оріся керувала стартапом «Europe House Georgia» та була виконавчим директором Фонду «Відкрий Україну». Отримала диплом магістра міжнародних відносин у Львівському державному університеті та магістра державного управління в Університеті Міссурі-Коламбія.

Джеймс Ніксі є керівником Програми Росії та Євразії у Chatham House з січня 2013 року. Він є також асоційованим дослідником Женевського центру безпекової політики і членом наглядової ради журналу UA: Ukraine Analytica. Його основна сфера досліджень стосується відносин між Росією та колишніми радянськими республіками, а також між Росією і Заходом. Обрані праці Джеймса для Chatham House включають: «Довге прощання: згасання російського впливу на Південному Кавказі та в Центральній Азії» (The Long Goodbye: Waning Russian Influence in the South Caucasus and Central Asia, 2012); статтю «Геополітичний компас Росії: втрачаючи напрям» у звіті «Знову Путін: наслідки для Росії та Заходу» (Russia's Geopolitical Compass: Losing Direction' in Putin Again: Implications for Russia and the West, 2012); статтю «Південний Кавказ: драма у трьох діях» у книзі «Питання лідерства: Роль Америки у світі, що міняється» (The South Caucasus: Drama on Three Stages' in A Question of Leadership: America's Role in a Changed World. Wiley-Blackwell, 2010), а також статтю «Російська зовнішня політика по відношенню до Заходу та реакція Заходу на неї» у книзі «Російський виклик» (Russian Foreign Policy Towards the West and Western Responses' in The Russian Challenge, 2015). Також писав статті для Guardian, Telegraph, Newsweek, BBC, CNN.com та Independent. Отримав вищу освіту в сфері сучасних мов та міжнародних відносин, має попередній досвід журналістської діяльності (працював репортером у Москві наприкінці 1990-их) та роботи в банківській сфері.

Джеймс Шер – асоційований науковий співробітник та колишній керівник Програми Росії і Євразії Chatham House (2008 – 2011 роки). З 1993 по 2012 рік був членом Факультету соціальних наук Оксфордського університету, а з 1995 по 2008 рік – науковим співробітником Дослідницького центру конфліктології Міністерства оборони Великобританії. У 1983 – 1985 роки працював директором з дослідницької роботи в Королівському об'єднаному інституті оборонних досліджень. Є автором численних публікацій щодо радянської і російської військової, безпекової та закордонної політики, а також з питань енергетичної безпеки, Чорноморського регіону, українських відносин з Росією і Заходом та спроб України вирішити власні внутрішні проблеми. Нещодавні публікації включають: статтю «Війна наративів та озброєнь» у книзі «Російський виклик» (A War of Narratives and Arms' in The Russian Challenge. Royal Institute of International Affairs, 2015), а також «Жорстка дипломатія і м'який примус: вплив Росії закордоном» (Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad. Brookings Institution Press, 2013).

Катарина Волчук є асоційованим науковим співробітником Програми Росії і Євразії у Chatham House, а також професором з питань східноєвропейської політики Центру російських, європейських та євразійських досліджень (CREES) в Університеті Бірмінгема, Великобританія. Отримала диплом магістра правознавства в Гданському університеті, Польща, а також диплом магістра і ступінь PhD в Університеті Бірмінгема. В центрі її досліджень – східноєвропейська політика, відносини ЄС з пострадянськими державами та євразійська інтеграція. Публікації включають: «Україна між ЄС та Росією: інтеграційний виклик» (Ukraine between the EU and Russia: the Integration Challenge. Palgrave Macmillan, 2015) та – у співавторстві з Рілкою Драгневою – «Євразійський економічний союз: домовленості, правила та застосування влади» (The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. Royal Institute of International Affairs, 2017).

Подяки

До підготовки доповідей Chatham House завжди залучається набагато більше людей, ніж зазначено на обкладинці.

Автори хотіли б, перш за все, подякувати Джейку Статему, головному редактору Chatham House, за його безцінну роботу над впорядкуванням тексту під час багаторазових вичитувань.

Любіца Поллакова, менеджер Програми Росії та Євразії, вела доповідь через численні етапи підготовки і, зокрема, організувала рецензування тексту десятима анонімними експертами, яким автори також висловлюють подяку. Зоф'я Рендік, інтерн Програми Росії та Євразії влітку 2017 року, надала величезну допомогу у підготовці зносок та хронології у Главі 1. Анна Морган та Марія Монтаг, адміністратори Програми Росії та Євразії, допомагали з організацією дослідницьких поїздок та перевіркою фактів. Федеріка Реккья, нинішній інтерн програми, підшукувала фотографії для обкладинки звіту.

Роберт Брінклі, голова Наглядового комітету Українського форуму Chatham House, який був автором ідеї доповіді, на декількох етапах надав юридичні коментарі до тексту.

Заступник директора Chatham House Адам Ворд запропонував ідеї щодо шліфування резюме доповіді.

Міністерство закордонних справ Великобританії надало фінансову підтримку на проведення дослідницьких поїздок в Україну.

Ми надзвичайно вдячні за висловлені ідеї та приділений нам час усім українським та європейським посадовцям і незалежним експертам, чиї коментарі та погляди слугували інформаційною підтримкою доповіді.

Ми також хотіли б подякувати Ксенії Харченко за її переклад резюме українською та російською мовою, Ользі Квашук за допомогу в підготовці україномовної версії публікації, Олександр Железняку та Олені Хорол за переклад вступу та глав на українську мову, Олені Зварич за літературне редагування української версії тексту, а дизайнеру Наталії Соколянській-Кибі – за цифровий дизайн карт.

Софія Голота (Міжнародний фонд «Відродження»), Валерій Пекар («Нова країна») та Володимир Шейгус («Ісар-Єднання») надали допомогу у проведенні онлайн-опитування організацій громадянського суспільства.

Попри це, за всі помилки відповідальність несуть, звичайно ж, самі автори.

Про Український форум

Український форум Chatham House – це унікальний дослідницький центр та майданчик для дискусій. Започаткований у липні 2015 року у відповідь на проблему трансформаційних викликів в Україні та залучення Заходу до їхнього подолання, Форум надає європейській аудиторії інформацію та оцінки щодо внутрішньоукраїнської динаміки та доносить різноманітні погляди на ситуацію з боку уряду, приватного сектора та громадянського суспільства.

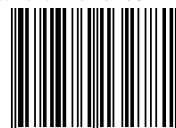
EMBARGOED UNTIL 00.01 BST/WAT ON 17 MAY 2017

Незалежне мислення з 1920

Королівський інститут міжнародних відносин
Chatham House
площа Сент-Джеймс, 10, Лондон SW1Y 4LE
Т +44 (0)20 7957 5700 Ф +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Номер реєстрації організації: 208223

ISBN 978-1-78413-278-1



9 781784 132781 >