



ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОРДОННИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

**Чи зробила допомога ЄС громадянське
суспільство в Україні дієвим гравцем на
стратегічному полі розвитку держави?**

ВІКТОРІЯ ГУМЕНЮК



ЧИ ЗРОБИЛА ДОПОМОГА ЄС ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО В УКРАЇНІ ДІЄВИМ ГРАВЦЕМ НА СТРАТЕГІЧНОМУ ПОЛІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ?¹

ВІКТОРІЯ ГУМЕНЮК

1. Головне

Демократія в Україні все ще слабка. Останні міжнародні оцінки рівня демократії та свобод в Україні значно погіршилися саме за останній рік. Згідно з щорічним рейтингом демократичних прав та громадянських свобод "Freedom House", в Україні зафіксовано найбільший регрес в демократії серед всіх країн Європи, вона посідає "почесне" сьоме місце серед країн світу, в яких спостерігається найбільший занепад демократії, – після Мадагаскару, Фіджі, Ірану, Ефіопії, Єгипту та Гамбії.

Допомога ЄС громадянському суспільству України надається двома способами: опосередковано через Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП), й напряду - через Європейський інструмент демократії та прав людини (ЄІДПЛ). На жаль, брак інструментів допомоги ЄС в рамках ЄІСП призводить до того, що представники громадянського суспільства (ГС) так і не стали стратегічними партнерами державних інституцій у процесі реформування України. Це відбувається через нереформованість власне державних інституцій України та, як результат, їхню неготовність та невміння співпрацювати з представниками ГС. З іншого боку, зв'язок організацій ГС з населенням та різними групами інтересів досить слабкий, що, безумовно, негативно впливає на ефективність роботи всього ГС.

Підтвердженням браку інструментів допомоги Євросоюзу є розповсюдження на Україну дії тематичної програми Єврокомісії "Недержавний сектор та місцева влада в розвитку"² починаючи вже з цього року з річним бюджетом 650 тис. Євро.

Суть демократичного врядування – це включення представників громадянського суспільства (ГС) до процесу реформування країни з метою підвищення ефективності управлінських рішень та запровадження

¹ Висловлюю щире подяку пані Стефані Хартер, спіробітнику Представництва ЄС в Україні, яка займається питаннями розвитку недержавного сектору за допомогу у підготовці цієї статті.

² "Non-state actors and local authorities in development" thematic programme, більше інформації на http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm

громадського контролю за діями владних інституцій. Саме таке розуміння демократії формує ряд викликів як для діяльності Європейської Комісії в Україні, так і для представників ГС України.

Виклик 1. Нереформована державна інституційна машина в Україні

Реалізація потенціалу Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) можлива тільки тоді, коли ЄК усвідомить, що Україна не готова до того типу допомоги, який вона пропонує. Пропонувати допомогу, що орієнтується на політику країни-партнера, країнам із закритими та нереформованими державними інституціями – це все одно, що “будувати замок на піску”. ЄІСП не призведе до справжніх перетворень, доки цей факт не буде визнано та враховано.

Рекомендація: активніша роль ЄК як каталізатора інституційних реформ

Виклик 2. Відсутність механізмів залучення представників ГС до процесів вироблення політики (національної та секторальної)

Теоретичне визнання українських НДО стратегічним партнером в процесі демократичних перетворень потребує операціоналізації через інструменти, які можуть бути розроблені в рамках програм допомоги ЄС. Інакше задекларовані добрі наміри так і не перетворяться в системний діалог влади та громадськості.

Рекомендація: розробка та підтримка впровадження ЄК інструментів обов’язкового включення представників ГС до процесу розробки політики на всіх рівнях.

Виклик 3. “Штучність”, відірваність від населення ГС в Україні

Попри високу активність громадянського суспільства в Україні складається враження, що воно існує, як річ в собі. Його зв’язок з різними представниками груп інтересів дуже слабкий. Радше винятками є приклади реального впливу недержавного сектору на певні державні рішення. Більше того, відкритим залишається питання користі та результативності діяльності організацій ГС в українському суспільстві.

Рекомендація:

Донорам: підтримувати НДО, які підтримують зв'язок з тими, чий інтереси вони захищають. Для цього потрібно звертати увагу на те, кого організація представляє або чий інтереси вони пропагують. Більше того, важливими є методи комунікації організації ГС з ширшою громадськістю.

ГС: підтримувати зв'язок з громадянами, аби отримати від них “мандат” на виконання певних дій та участь в розробці політики.

2. Україна-ЄС: коротко

Перемовини щодо підписання майбутньої Угоди про асоціацію України з ЄС, які було розпочато іще 2008, досі тривають. На сьогодні три з чотирьох розділів Угоди про асоціацію з ЄС є попередньо закритими, зокрема: “Політичний діалог, зовнішня та безпекова політики”, “Юстиція, свобода та внутрішня безпека” й “Економічне та секторальне співробітництво”. Питання розділу щодо зони вільної торгівлі поглибленої (ЗВТ+) вимагають подальших уточнень двох сторін.

Офіційні декларації Віктора Януковича – Президента України про те, що єдиним можливим шляхом розвитку для України залишається шлях євроінтеграції, звичайно, втішають усіх прихильників цього курсу. Проте динаміка та якість внутрішніх перетворень, в яких, власне, й полягає суть наближення до ЄС, радше підсилюють скептицизм щодо ефективної євроінтеграції України.

Передовсім насторожує згортання демократії в Україні. Йдеться про факти, що були визнані багатьма українськими та міжнародними експертами та інституціями: зниження рівня демократії, згортання політичних свобод та цілеспрямоване, політично вмотивоване кримінальне переслідування. Більше того, за наявних умов функціонування органів влади не варто розраховувати на повноцінне виконання Порядку денного асоціації, плану дій з візової лібералізації та Угоди про Асоціацію з ЄС. Український уряд має серйозні проблеми з організацією виконання таких комплексних зобов'язань і на системному рівні, і на рівні окремих центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Зокрема, необхідно звернути увагу на відсутність ефективного централізованого механізму координації, а саме урядового органу, який би мав повноваження та можливість комплексно оцінювати ризики для європейської інтеграції та запобігати їм. Оптимізація структури ЦОВВ, ініційована

Президентом Януковичем у грудні 2010 року ще більше розмила відповідальність за виконання зобов'язань перед ЄС та не передбачила жодних кроків для підвищення спроможності органів влади та якості їх роботи.

2.1. Роль ЄС в розвитку України

Стосунки України з ЄС мають провідне значення для наповнення змістом стратегічного розвитку України. Саме інтеграція до ЄС містить відповіді на виклики процесу пострадянської трансформації, одночасно вміщуючи в собі курс зовнішньополітичний та внутрішніх реформ. Роль ЄС в розвитку України важко переоцінити, оскільки ця роль дуже багатогранна: вона містить і цивілізаційний вибір, й ціннісний орієнтир, а також і можливість для України залишитися самостійним суверенним геополітичним гравцем в світі. Більше того, "європейський вибір" України уможливує наслідування прикладу країн Центрально-Східної Європи у здійсненні внутрішніх економічних, соціальних та політико-правових перетворень саме за європейською моделлю.

Наразі Порядок денний асоціації Україна – ЄС³ офіційно визначає рамки співробітництва Європейського Союзу та України. Цей документ, що прийшов на зміну Плану дій Україна-ЄС, є практичним інструментом, покликаний допомогти Україні підготуватися до виконання зобов'язань, що візьме на себе Україна після підписання Угоди про асоціацію з ЄС. На виконання Порядку денного асоціації Україна - ЄС 2010 року уряд України прийняв Перелік пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС на 2010 рік, в якому визначив цілий ряд пріоритетних завдань.⁴ Станом на 22 лютого 2011 року Перелік пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС на 2011 рік ще не був оприлюднений.

2.2. Стан громадянського суспільства в Україні на сьогодні

Відповідно до урядової статистики кількість зареєстрованих недержавних організацій в Україні становить приблизно 52,000, а кількість зареєстрованих благодійних організацій близько 11,000. Звичайно, кількість тих НДО, що постійно функціонують, нижча, й, за різними експертними оцінками, не перевищує 10-20% від кількості зареєстрованих організацій.

³ Порядок денний Асоціації Україна-ЄС було підписано 23 листопада 2009 року.

⁴ Повний текст документу доступний на сайті КМУ за посиланням: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=243282301&cat_id=223345338&ctime=1266420479150

Через брак формалізованих процедур взаємодії між владою та НДО організації отримують обмежений обсяг інформації від влади. Незважаючи на часту зміну посадових осіб та відсутність інтересу серед місцевих депутатів до налагодження постійних контактів, НДО все частіше вдається проводити громадські кампанії різного спрямування.

Громадські ради, які створюються за участі представників громадянського суспільства при міністерствах, обласних адміністраціях та інших органах виконавчої влади, та покликані допомагати НДО зробити внесок у вдосконалення державної політики, не виправдали очікуваних від них сподівань. Більшість рад є пасивними та контрольованими владою. Більше того, нові правила формування таких рад, датовані листопадом 2010 року та, головне, практика формування рад вже у 2011 році започатковують тривожну тенденцію нівелювання цього інструменту недержавного сектору впливати на процес вироблення політики.

Найбільш поширеною сферою діяльності НДО є діти та молодь, права людини, соціальні питання, розвиток НДО, політика та економіка, культура та мистецтво, розвиток бізнесу, жінки та довкілля. Найбільш поширеними видами надання послуг є проведення семінарів та консультацій, громадське представництво, поширення інформації, освіта, проведення досліджень та аналізів, надання соціальних послуг, благодійність, розробка політики та реабілітація.

Як саме класифікувати НДО – це досить важке питання, проте, умовно можна виділити такі основні категорії організацій: **аналітичні центри** – незалежні дослідницькі інституції, які залучають до роботи науковців та висококваліфікований персонал й виконують, переважно, консультативно-дорадчу функцію; **групи адвокації** (advocacy groups) - це організації, які спеціалізуються на певній темі (як-то права виборців або споживачів) та діють в інтересах відповідної цільової групи; **ресурсні центри** – організації, що спеціалізуються на розбудові спроможності НДО, й також відіграють важливу роль поширення інформації щодо можливостей розвитку, фінансування, співпраці різних НДО як національного так і регіонального й місцевого рівнів; **“grass-root” організації** – організації, що виникають, як правило, на локальному рівні завдяки зусиллям активістів (як правило, у формі громадських ініціатив), та діяльність яких спрямована на розв’язання певної проблеми; **профспілки та організації роботодавців** – це організації, що формують так зване соціально-економічне партнерство, вони фінансуються за

6

рахунок членських внесків та уповноважені на законодавчому рівні впливати на соціальну політику держави; **бізнес-асоціації** – професійні групи захисту інтересів певних зацікавлених сторін.

Основні відкриті питання можна умовно поділити на 2 блоки:

- 1) Інституційне середовище та можливості залучення ГС до процесу вироблення політики;
- 2) продуктивність ГС в Україні. Продуктивність як з точки зору впливу на розробку державних рішень, так і загального розуміння в суспільстві, навіщо такі організації існують. Все ще слабким є зв'язок між громадянами та НДО. Натомість, спостерігається домінуючі стосунки з донорами, які, часто-густо, формують порядок денний діяльності організацій.

Відтак, основні рекомендації для більш ефективної діяльності НДО такі:

- в своїй діяльності постійно працювати з населенням та групами інтересів, які вони представляють, щоб підвищити рівень розуміння населенням роль та важливість неурядових організацій для суспільства;
- формувати ефективні механізми любіювання, тобто для посилення свого впливу об'єднуватися в коаліції (на постійній/тимчасовій основі), які спрямовані на вирішення конкретних питань;
- використовувати та розраховувати не тільки на кошти ЄС, але й інших міжнародних донорських організацій (як урядових, так і приватних);
- пропонувати донорам пріоритети діяльності, які вони скоординовано підтримуватимуть;
- звертати увагу на питання національної ідентичності, ціннісно-культурні, які часто оминаються в рамках діяльності ОГС;
- контактувати напряду з інституціями ЄС, які займаються питаннями України й не тільки виключно через Делегацію ЄС в Україні;

- вчасно скористатися головуванням в ЄС Угорщини та Польщі.

3. Внесок ЄС у розвиток громадянського суспільства в Україні: зміна парадигми, брак інструментів

В “Загальних принципах та мінімальних стандартах консультацій із зацікавленими сторонами Комісії”⁵ термін “громадський (недержавний) сектор” використовується в широкому розумінні. Європейська Комісія визначає громадські (недержавні) організації як: “...інституції поза урядом та державною адміністрацією...”. Це стосується широкого спектру організацій, таких як:

- Профспілки та федерації роботодавців;
- Організації, що представляють соціальні та економічні інтереси певних груп;
- НДО;
- Організації громад, що виникають за ініціативи активістів.

Яким чином такий підхід Єврокомісії відображено в програмах допомоги Україні? Чи вважає ЄК громадянське суспільство України стратегічним партнером у процесі проведення реформ в Україні?

3.1. Європейський інструмент сусідства та партнерства

На сьогодні допомога ЄС Україні надається в рамках фінансового інструменту Європейської політики сусідства – Європейського інструменту сусідства і партнерства (ЄІСП) в період з 2007 по 2013 роки. Він призначений для ефективнішого надання допомоги, оскільки є частиною загальної стратегії та, згідно із Паризькою декларацією, запроваджує новий тип допомоги – бюджетну підтримку. ЄІСП також суттєво спрощує систему ЄС з управління допомоги, замінивши більшість з понад 30 інструментів, які існували до 2007 року. Зараз в рамках ЄІСП надається практично вся допомога сусідам ЄС.

Хоча ЄІСП не є інструментом підготовки до вступу в ЄС, завдяки йому Україна може зробити суттєвий крок у напрямі інтеграції з Євросоюзом. Оскільки він містить безліч інструментів, покликаних підтримувати демократизацію та ефективне урядування, які донедавна були доступними тільки країнам – кандидатам на вступ до ЄС і яких Україна домогалася роками.

Ресурси ЄІСП реалізуються через 3 види програм:

- національну,

⁵ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm#_Toc46744741

- регіональну (яка розподіляється на східну та міжрегіональну),
- транс-кордонного співробітництва.

Усі вищезазначені програми плануються та виконуються за допомогою низки стратегічних документів:

- 1) Стратегічні документи країни (СДК) - семирічні документи – визначають рамку та пріоритетні сфери надання допомоги;
- 2) Індикативні програми (ІП) – три- або чотирирічні документи – визначають пріоритети та загальну суму фінансування для кожного з них;
- 3) Річні програми дій (РПД), що містять конкретні заходи до фінансування.

Кожний з цих документів розробляється за певною процедурою⁶.

Таблиця 1. ЄІСП: програми за участю України (млн. Євро)

Програми	2007 - 2010	2011-13
Національна ⁷	494	470
Регіональна (Східна та міжрегіональна)	777,4	1106,3
Транскордонного співробітництва	208	190,8
РАЗОМ	1479,4	1767,1

2007 – 2013 роки – це часові рамки Стратегічного документу країни для України, що діє зараз. Перелік пріоритетів, які визначено в СДК, такий:

- 1) Демократичний розвиток та належне управління
 - a. Реформа системи державного управління та державних фінансів
 - b. Верховенство права та реформа юстиції
 - c. Права людини, недержавний сектор та місцеве врядування
 - d. Освіта, наука, та міжлюдські контакти
- 2) Регуляторна реформа та розбудова спроможності державних інституцій

⁶ Більше інформації про процедури розробки, реалізації, моніторингу та контролю ЄІСП в Україні можна прочитати на http://www.icps.com.ua/files/articles/55/44/ENPI_Monitoring_Ukr.pdf

⁷ Україна отримує всі кошти цієї програми

- a. Розвиток двосторонньої торгівлі, покращення інвестиційного клімату, соціальна реформа
 - b. Секторальні регуляторні аспекти
- 3) Підтримка розвитку інфраструктури
- a. Не-ядерна енергетика
 - b. Транспорт
 - c. Довкілля
 - d. Управління кордонами, міграція та реадмісія

Згідно з даними звіту «Моніторинг ЄІСП в Україні»⁸ недержавні організації мали змогу надати свої коментарі на стадії розробки проекту СДК. Ця можливість вплинути на формування пріоритетів надання ресурсів допомоги ЄС була дуже важливою. Проте, протягом подальшого процесу розробки СДК недержавний сектор України був залучений тільки у процес середньострокового перегляду (так званого Mid-term review) 2009 року. Більше того, учасниками цього перегляду стали переважно міжнародні організації та провідні аналітичні центри, розташовані в Києві. А ці організації ніяк не є репрезентативними для всього спектру недержавних організацій України. Проаналізувавши СКД, можна зробити висновок, що недержавний сектор розглядається, здебільшого, як окремий інструмент місцевого розвитку та захисту прав людини. Недержавні організації не розглядаються (!) Європейською Комісією як складова ефективної реформи сектору державного управління та публічних фінансів.

Національна індикативна програма (НІП 2007-2010) засвідчує зміну в сприйнятті ролі недержавного сектору України, оскільки НДС вже розглядається як стратегічний партнер, учасник, особливо у сфері демократизації та належного врядування:

“...реформа системи державного управління та державних фінансів є основними елементами в підсиленні інституційної спроможності та покращенні прозорості та підзвітності державних структур усіх рівнів. Такий підхід “згори вниз” повинен доповнюватися заходами “з низу”, тобто підсиленням ролі громадян в політичних, економічних та соціальних сферах, що призведе до більш активної участі недержавного сектору в процесах розробки державної політики та до контролю державних інституцій ...”⁹

Проте, незважаючи на важливу зміну у сприйнятті ролі НДС, ЄК забракло операційних інструментів, аби системно реалізувати задумане. В результаті, на практичному рівні недержавний сектор так і не було інтегровано в цілісну картину демократичних перетворень в Україні. Більше того, НІП на 2011-2013

⁸ http://www.icps.com.ua/files/articles/55/44/ENPI_Monitoring_Ukr.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf (page 5)

роки не містить навіть тверджень про стратегічне місце та роль недержавного сектору в процесі демократизації України.

3.2. Європейський інструмент демократії та прав людини

На сьогодні Європейський Інструмент демократії та прав людини (ЄІДПЛ) становить єдину можливість для НДО отримати фінансову підтримку від Європейської Комісії. Україна отримує допомогу в рамках цього інструменту з 1999 року. ЄІДПЛ спрямований на зміцнення демократії та забезпечення захисту прав людини. Конкурс на подання проектних пропозиції оголошується на національному рівні, процес відбору заявок адмініструється співробітниками ЄК в Києві. Починаючи з 2007 року, річний бюджет ЄІДПЛ становить 600 тис. Євро (в таблиці нижче наведено цифри фінансування України в рамках ЄІДПЛ за 1999-2006 роки).

Таблиця 2. Кошти ЄІДПЛ за 1999 – 2006, в млн Євро

Рік	1991-1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Загалом
Фінанси	-	0,2	-	1,3	0,6	0,6	0,5	1,8	0,95	5,95

Процедура подання проектної пропозиції, за відгукми НДО, є складною, більше того, вимоги щодо фінансової історії організації є такими, які унеможливають участь ново- нещодавно створених регіональних НДО а priori. Задля подолання цього недоліку було запроваджено компонент перерозподілу коштів (regranting).

На жаль, список проектів, які було підтримано в рамках цього компоненту, не є у відкритому доступі, й, незважаючи на численні звернення до працівників Представництва ЄС у Києві, на момент написання цього матеріалу (21.02.2011) не з'ясовано, які саме проекти та організації було профінансовано. Тому й оцінити їх вплив досить проблематично.

Добрі новини: на 2011 рік в рамках ЄІДПЛ для України попередньо заплановано вдвічі більше грошей – тобто 1,2 млн. Євро. Проте, якщо не буде усунено вищевказані недоліки інструменту, результати його функціонування будуть дуже обмежені та маловідомі.

4. Найкраще попереду (The best is yet to come)?

Дивно, що на сьогодні підтримка ЄС недержавному сектору України така обмежена: як в сенсі обсягів фінансування, так і з точки зору сприйняття ролі

недержавного сектору в процесі проведення демократичних перетворень в державі.

Проте не все так погано... Слід зауважити, що нещодавно ЄК прийняла рішення про припинення ставлення до недержавного сектору як до окремого, й, відповідно, про включення аспекту недержавного сектору до усіх секторів співробітництва України та ЄС. Одним з доказів цього твердження є поширення на Україну дії тематичної програми ЄК "Недержавний сектор та місцева влада в розвитку"¹⁰ починаючи з 2011 року з річним бюджетом 650 тис. Євро.

Ця програма націлена на зміцнення спроможності недержавного сектору та органів влади (будь-якого рівня) розробляти політику. Попередньо було визначено такі цілі програми в Україні:

- підтримка коаліцій НДО, що спеціалізуються на певній проблематиці, та вимагають від владних структур підзвітності та прозорості під час вироблення політики;
- розвиток концепцій та розбудова спроможності НДО та влади ефективно співпрацювати;
- розбудова операційної спроможності органів влади працювати в демократичному режимі особливо в сфері управління державними фінансами;
- підтримка ініціатив, спрямованих на просвітницьку роботу щодо системи управління державними фінансами, анти-корупційних заходів, роботи ЗМІ тощо.

На перший погляд тематична програма "Недержавний сектор та місцева влада в розвитку" видається абсолютно відповідною до тих викликів, які вже стоять перед ЄК у сфері підтримки недержавного сектору в Україні. Проте тільки процес реалізації проектів згодом продемонструє ефективність цього інструменту в процесі демократичних перетворень України.

¹⁰ "Non-state actors and local authorities in development" thematic programme, більше інформації на http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm

Думка, висловлена в публікації може не співпадати із позицією Міжнародного Фонду «Відродження» та Фонду Арсенія Яценюка «Відкрий Україну».

Київ, 2011 р.

© Усі права застережено.