

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ:

ДОСВІД СУСІДІВ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ
ОБ'ЄДНАННЯ
СУСПІЛЬСТВА



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»



Інформаційно-аналітичне видання
«Євроінтеграція України:
досвід сусідів та перспективи об'єднання суспільства»

Видання здійснено в рамках проекту «Як переконати жителів Сходу та Півдня в користі європейської інтеграції: експертна думка та зарубіжний досвід» за фінансування Міжнародного Фонду «Відродження».

Фонд висловлює подяку ФОП Фірсову Л.Ф. та Куц С.А. за допомогу в підготовці видання «Євроінтеграція України: досвід сусідів та перспективи об'єднання суспільства» та організацію і забезпечення роботи експертів із Польщі та Словаччини в рамках проекту «Як переконати жителів Сходу та Півдня в користі європейської інтеграції: експертна думка та зарубіжний досвід» за фінансування Міжнародного Фонду «Відродження».

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»
Для листів: а/с В-271, м. Київ 01001, Україна
Телефон: (380 44) 581-3317
E-mail: dif@dif.org.ua
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому використанні матеріалів посилання на Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» обов'язкове.

© Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2014

© Переклад українською мовою. Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2014

Поліграфічні послуги :
ФОП І.П. Артюшенко
Адреса друкарні:
Вул. Виборзька, 84 м. Київ, Україна
+38 044 272 4217

Формат 155x220.
Тираж 300 прим.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ДОСВІД СУСІДІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОБ'ЄДНАННЯ СУСПІЛЬСТВА



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

5	ВСТУП
8	Марія ЗОЛКІНА ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: НОВІ ТРЕНДИ ЯК ШАНС НА КОНСОЛІДАЦІЮ СУСПІЛЬСТВА
25	Григорій МЕСЕЖНІКОВ РЕФОРМИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ У СЛОВАЧЧИНІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ
36	Лукаш ВІНЕРСЬКИ ПОЛЬСЬКО-РОСІЙСЬКІ ВІДНОСИНИ. СКЛАДНІ 25 РОКІВ СПІЛЬНОЇ ІСТОРІЇ
44	Петр КАЗІМІРКЕВІЧ ПЕРЕНОСЯЧИ ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД В УКРАЇНУ: ПИТАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Європейська інтеграція наразі набуває в Україні якісно нового змісту: з декларативного зовнішньополітичного курсу вона поступово перетворюється на комплексну внутрішню політику реформ. На цьому етапі надзвичайної важливості набуває громадська думка щодо євроінтеграції, адже саме рівень підтримки певного інтеграційного вектору є невід'ємним компонентом успішної політики євроінтеграції та європеїзації суспільства загалом.

У виборі населення між європейським та євразійським векторами існували та продовжують існувати істотні регіональні відмінності. В той час як Захід та Центр України традиційно віддавали перевагу ідеї приєднання до Європейського Союзу, то Півдні та Сході України підтримка євроінтеграції була істотно нижчою і населення в своїй більшості виступало за членство України в Митному Союзі. Наразі ситуація змінюється і привабливість євразійського вектору різко зменшується, а єдиним регіоном, де більшість населення і далі вважає, що Україні слід стати членом Митного Союзу, є Донбас. Саме через регіональну специфіку настроїв щодо євроінтеграційних перспектив надзвичайної актуальності набула ідея організації у найбільш проблемних, з цієї точки зору, регіонах широкої публічної дискусії щодо можливостей вирішення тих проблем, до яких громадська думка є достатньо чутливою, і які вже доводилося вирішувати безпосереднім сусідам України на їхньому шляху до ЄС. Відтак, було важливо не тільки організувати діалог з тими регіонами, де необхідно підвищувати рівень підтримки євроінтеграції, але і раціоналізувати цей діалог за допомогою використання конкретних прикладів країн Східної Європи – Польщі та Словаччини – які у 1990-х рр. мали дуже схожі з Україною стартові для внутрішніх трансформацій умови, але змогли до цього часу повноцінно інтегруватися не лише до Європейського Союзу, але і до НАТО.

Актуальність проекту «Як переконати жителів Сходу та Півдня в користі європейської інтеграції: експертна думка та зарубіжний досвід», в рамках якого були підготовлені представлені у публікації матеріали, була обумовлена необхідністю подолання регіональних відмінностей у ставленні на-

селення до європейської інтеграції; формування реалістичних установок у суспільстві щодо євроінтеграції не як мети, а як інструменту для вирішення найбільш нагальних проблем суспільства; аналізу шляхів подолання цих проблем за допомогою вивчення та можливого застосування досвіду країн Східної Європи. Основними партнерами в реалізації цього проекту виступили Інститут суспільних проблем (Братислава, Словаччина) та Інститут громадських справ (Варшава, Польща), чий експерти брали участь у всіх регіональних круглих столах в рамках проекту. Регіональні дискусії були присвячені, головним чином, на обговоренні таких важливих аспектів, як:

- найбільш успішні та найбільш проблемні реформи в Словаччині та Польщі і роль європейської інтеграції у їх реалізації;
- історія європеїзації в Польщі та Словаччині – чи можливі паралелі з сучасною Україною;
- Словаччина: підсумки реформи у сфері децентралізації, боротьби з корупцією, судової реформи, реформи правоохоронних органів;
- досвід Польщі у побудові рівноправних відносин з Росією та відповідні уроки для України;
- роль громадської підтримки євроінтеграційної ідеї задля успішного проведення реформ та консолідації суспільства в Словаччині та Польщі;
- основні проблеми інформування і переконання населення на Сході і Півдні України про європейські перспективи України, можливості формування аргументів на основі досвіду інтеграції та реформ в Польщі і Словаччині;
- потенціал ідеї європейської інтеграції об'єднати українське суспільство в умовах реалізації Угоди про асоціацію та зміни формату відносин з Росією.

Отже, під час регіональних дискусій нам вдалося зачепити та обговорити три важливі складові, які мають значення для діалогу щодо євроінтеграції з південними та східними регіонами: це приклад подолання схожих з українською ситуацією проблем у Словаччині та Польщі, фактор Росії та його аналіз, а також, власне, специфіка Півдня і Сходу та перспективи зміни громадської думки в цих регіонах. Дуже важливо, що аналіз досвіду Польщі та Словаччині означав висвітлення як досягнень, так і проблем на шляху здійснення реформ та руху до ЄС, як успіхів, так і помилок, яких Україна наразі в рамках реалізації євроінтеграційного курсу може уникнути. Відтак, дискусія будувалася на принципах всебічного висвітлення заявлених проблем, об'єктивного їх аналізу з акцентом на тому, що для України важливий процес вирішення подібних трансформаційних проблем в сьгоднішніх членах ЄС.

У цій публікації представлені матеріали, презентація яких була частиною регіональних заходів. В кожній зі статей розкриваються кілька аспек-

тів з тих основних блоків, з яких тематично склалися регіональні дискусії.

За підсумками проекту можна констатувати, що використання досвіду сусідніх країн є виправданим та безумовно доцільним для кампанії як з інформування, так і переконання населення Півдня та Сходу у прикладній користості від реалізації євроінтеграційної політики у її внутрішньому вимірі в першу чергу. Зміни громадської думки у проблемних з цієї точки зору регіонах можливі і прикладом цього є відмінності, що з'явилися між суспільними настроями на Півдні та Сході, з одного боку, та Донбасі, з іншого. Задля мотивації цих змін та їх перетворення на тенденції, необхідна розробка чіткої інформаційної політики в цих регіонах, але з урахуванням особливостей кожного з цих регіонів.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: НОВІ ТРЕНДИ ЯК ШАНС НА КОНСОЛІДАЦІЮ СУСПІЛЬСТВА

Марія ЗОЛКІНА,

політичний аналітик Фонду «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

*Європейська інтеграція є головним пріоритетом зовнішньої
політики України.*

*На сучасному етапі зміст інтеграції змінюється у внутріш-
ньополітичному та міжнародному контексті.*

*Для українського суспільства європейська інтеграція набуває
нового сенсу, трансформуючись із зовнішньополітичного курсу
на комплексну внутрішню політику.*

ГОЛОВНА ФУНКЦІЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ – КОНСОЛІДАЦІЯ

У світлі актуальних політичних змін України, а також необхідності ратифікувати та реалізувати Угоду про асоціацію з ЄС, європейська інтеграція повинна тлумачитися як політика внутрішніх реформ у політичній, соціальній, економічній та правовій площинах. Ідея інтеграції на практиці перетворюється на набір інструментів для внутрішніх реформ, а Угода про асоціацію гратиме роль дорожньої карти цих трансформацій.

Головна функція європейської інтеграції – консолідація українського суспільства. Традиційно в Україні були чіткі регіональні відмінності у ставленні населення до зовнішньополітичних пріоритетів. Новий формат відносин із ЄС – Угода про асоціацію – передбачає зміну як самої моделі, так і механізмів поглиблення двосторонніх відносин.

Процес інтеграції набуде прикладних форм, а ефективність можна буде визначати за цілком конкретними критеріями та індикаторами. Це зміна законодавчої бази, впровадження стандартів та норм ЄС, зміна в системі вироблення та реалізації державної політики, рівень та характер української економіки. Все це відкриває нові можливості для зміни громадської думки. Якщо для пересічних українців наслідки євроінтеграції будуть ефективними і позитивними, то варто очікувати збільшення кількості прихильників європейського курсу в українському суспільстві.

Якщо ж реформи будуть проводитися неефективно, то підтримка євроінтеграційної ідеї може зменшитися, а регіональні розколи – посилитися.

Щоб ідеї євроінтеграції були реалізовані, потрібні ефективні та успішні реформи, які можуть стати аргументом задля підвищення підтримки євроінтеграції у тих регіонах, де ця підтримка є низькою. Картою проведення цих реформ є Угода про асоціацію.

Які реальні перспективи європейського курсу є спільною платформою для різних регіонів та різних поколінь? Наскільки серйозними є сьогодні регіональні відмінності у ставленні населення до європейського вектору? Що треба знати та розуміти про ті регіони, які виступають проти ідеї членства у Євросоюзі? Якою має бути інформаційна політика там, де європейська інтеграція не знаходить серйозної підтримки у населення? Які реформи є пріоритетними для жителів регіонів критичних до ЄС? Вдасться за допомогою цих реформ змінити ставлення тамтешньої громадськості до європейської перспективи?

Для висвітлення актуальних проблем із поширенням підтримки євроінтеграції в українському суспільстві увагу зосереджено на таких аспектах:

- сучасні тенденції у громадській думці щодо євроінтеграції;
- проблеми консолідації, як об'єднати регіони навколо ідеї євроінтеграції.

НОВІ ТРЕНДИ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЩОДО ЄВРОІНТЕГ- РАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

Тренд 1. Збільшення підтримки європейської перспективи в українському суспільстві

Підтримка європейського вектору інтеграції стала домінувати в українському суспільстві з кінця 2011 р. Саме тоді відбулася зміна співвідношення між прихильниками ЄС, Митного союзу та неприєднанням до жодного з них на користь прибічників європейської інтеграції.

Характерно, що збільшення підтримки членства у ЄС почалося у той період, коли відбувалося згортання євроінтеграційного курсу. Відносини між Україною та ЄС увійшли в період політичної стагнації і кризи. Декларації про пріоритетність європейського напрямку та офіційне закріплення цієї ідеї у Законі «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» (2010 р.) супроводжувалися монополізацією влади в Україні, посиленням авторитарних тенденцій.

На згортання євроінтеграційної політики суспільство відреагувало підвищенням підтримки цього курсу. Так, позиція та політика тодішньої української влади як всередині держави, так і у зовнішньополітичному вимірі, стала одним із визначальних факторів для розвитку нової тенденції – превалювання підтримки європейської інтеграції. 2011 рік можна вважати **першим переламним етапом** у загальній історії розвитку громадської думки щодо ЄС.

Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?

	Жовтень 2011 р.	Грудень 2012 р.	Травень 2013 р.	Березень 2014 р.	Травень 2014 р.
Вступ до ЄС	43,7	42,4	41,7	45,3	50,5
Вступ до Митного союзу (Росія, Білорусь, Казахстан)	30,5	32,1	31,0	21,6	21,4
Неприєднання ані до ЄС, ані до Митного Союзу	9,3	10,5	13,5	19,6	17,4
Важко відповісти	16,4	15,0	13,7	13,4	10,6

Втім, проблемою залишається те, що цю підтримку виказувала не абсолютна, а відносна більшість українців. Саме тому у 2013 р., коли Угода про асоціацію була однією із головних тем публічної дискусії, співвідношення між прихильниками ЄС і Митного союзу залишалось приблизно таким же, як і наприкінці 2011 р. Вступ України до ЄС підтримали 42% українців, приєднання до Митного союзу – 31%, ще 13,5% вважали, що не варто приєднуватися до жодного із цих об'єднань. 14% українців взагалі не могли чітко визначитися із своєю позицією щодо інтеграційних пріоритетів.

Другий переламний етап розпочався наприкінці 2013 р. Спусковим гачком, який спричинив зміни у громадській думці щодо інтеграційних орієнтирів населення, можна вважати відмову Віктора Януковича і його команди підписувати Угоду про асоціацію у Вільнюсі, та початок Майдану. Згодом ця тенденція до збільшення привабливості європейського шляху була підкріплена переростанням протестних подій у революцію, агресією з боку Російської Федерації та анексією українського Криму.

Ключовим у новій хвилі змін суспільних настроїв було не тільки зростання підтримки ЄС, але і різке зменшення інтеграційної привабливості Митного союзу для колишніх прихильників об'єднання. У березні 2014 р. кількість прихильників ЄС стала вищою лише на 3% у порівнянні з 2013 р. Частка прибічників вступу до Митного союзу зменшилася на 9% – до 22%. На 6% збільшилася частка тих, хто вважає, що Україні не варто приєднуватися до жодного із цих об'єднань.

Опитування у травні 2014 р. зафіксувало подальше зростання підтримки європейського вектору до 50,5% і деяке зменшення як категорії інтеграційних «неприєднанців» (від 19,6% до 17,4%), так і категорії невизначених (від 13,4% до 10,6%). Варто зазначити, що українці за останні 2,5 роки стали тяжіти до чіткого визначення із своїми пріоритетами: «сіра» категорія невизначених за цей період зменшилася на 6%.

Вищезазначені тенденції підтверджуються, якщо проаналізувати ставлення громадян до членства України в ЄС або Митному союзі. Так, карти-

на з підтримкою ідеї членства у Митному союзі змінилася у порівнянні з 2009 р. кардинально. Якщо наприкінці 2009 р. 58% українців підтримували ідею приєднання до Митного союзу як таку, то на сьогодні вже 61% українців проти такої перспективи.

Як Ви вважаєте, чи треба Україні вступати до таких міжнародних організацій?

Митний союз із Росією, Білоруссю та Казахстаном

	Грудень 2009 р.	Серпень 2012 р.	Грудень 2013 р.	Березень 2014 р.	Травень 2014 р.
Так	58,1	46,5	35,1	25,7	24,5
Ні	20,0	34,5	45,3	53,0	61,1
Важко сказати	21,9	19,0	19,5	21,3	14,4

Частка тих, хто ідею приєднання до Європейського Союзу підтримує, протягом останніх 4 років, натомість, поступово зростала від 43% у грудні 2010 р. – до 48% у грудні 2013 р. і рекордних 53% у травні 2014 р.

Європейський Союз

	Грудень 2010 р.	Грудень 2012 р.	Грудень 2013 р.	Березень 2014 р.	Травень 2014 р.
Так	42,8	48,4	48,0	47,5	53,0
Ні	32,8	29,2	35,9	36,6	35,5
Важко сказати	24,3	22,4	16,1	15,9	11,6

Тренд 2. Підтримка євроінтеграції об'єднує різні покоління

Другою особливістю суспільних настроїв щодо євроінтеграції є те, що станом на сьогодні ми вперше маємо ситуацію, коли ідея членства в ЄС підтримується більшістю представників кожної вікової групи.

Традиційно, найбільш прихильною до євроінтеграції була молодь. Так, у травні 2013 р. тільки серед людей віком 18-29 років більшість (54%) виступали за членство в ЄС. Серед представників інших вікових категорій ситуація виглядала інакше: або відносна більшість підтримувала членство в ЄС (30-49 років), або було порівну прихильників європейського та євразійського векторів (50-59 років) або прибічники ЄС були в меншості (60 років і старші).

Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?

(Віковий розподіл, травень 2013 р.)

	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Всього по Україні
Вступ до ЄС	54,1	44,5	44,5	37,5	30,4	41,7
Вступ до Митного союзу (Росія, Білорусь, Казахстан)	18,8	22,3	27,6	38,7	45,0	31,0
Неприєднання ані до ЄС, ані до Митного Союзу	13,4	16,1	13,0	13,7	11,6	13,5
Важко відповісти	13,6	17,2	14,8	10,1	13,0	13,7

За останній рік відбулися суттєві зміни у віковому розподілі громадської думки щодо інтеграційних пріоритетів. Підтримка членства в ЄС зросла у всіх вікових групах. Молодь залишається найбільшим прихильником членства в ЄС, але якщо серед громадян віком 30-39 років рік тому за вступ до ЄС виступали 44,5%, то зараз – 55%, у групі 40-49 років – 44,5, а нині – 53%, 50 – 59 років – 37,5 та 51% відповідно.

Навіть серед представників найстаршого покоління – 60 років і старше – тепер відносна більшість (41%) підтримує приєднання до Європейського Союзу, хоча ще рік тому ситуація виглядала діаметрально протилежним чином. Паралельно серед громадян усіх вікових груп зменшилася частка прихильників Митного союзу, найбільше цей показник впав у групі 50-59 років (від 39% до 22%) і серед людей старше 60 років (від 45% до 28%).

Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?

(Віковий розподіл, травень 2013 р. – травень 2014 р.)

	18-29 років		30-39 років		40-49 років		50-59 років		60 років і старші	
	Трав. 2013	Трав. 2014	Трав. 2013	Трав. 2014	Трав. 2013	Трав. 2014	Трав. 2013	Трав. 2014	Трав. 2013	Трав. 2014
Вступ до ЄС	54,1	55,9	44,5	55,3	44,5	53,0	37,5	51,4	30,4	41,4
Вступ до Митного союзу Росії, Білорусі, Казахстану	18,8	15,8	22,3	17,9	27,6	22,3	38,7	22,2	45,0	27,8
Неприєднання ні до ЄС, ні до Митного союзу	13,4	17,4	16,1	18,7	13,0	16,5	13,7	16,9	11,6	17,7
Важко відповісти	13,6	10,9	17,2	8,1	14,8	8,2	10,1	9,4	13,0	13,1

Молодь же, навпаки не продемонструвала за цей проміжок часу, такого істотного зростання підтримки ЄС (приріст становить всього 2%), як люди середнього і старшого віку. Подальші дослідження покажуть, чи змінюватиметься позиція молодого покоління надалі. Загалом, цілком можливо, що потенціал підтримки євроінтеграційної ідеї серед молоді на сьогодні максимально використаний. Фактично, нинішній рівень підтримки ЄС серед представників нової генерації українців є тотожним до того, що був зафіксований наприкінці 2011 р. – 58%.

Як ви вважаєте, чи треба Україні вступати до таких міжнародних організацій? Європейський Союз (ЄС) (молодь)

	Грудень 2011 р.	Травень 2014 р.
Так	58,0	58,3
Ні	21,9	28,6
Важко відповісти	20,4	13,1

Тобто, вибір молоді, вочевидь, ще кілька років тому був зроблений свідомо і не був ситуативною реакцією на будь-які внутрішні чи зовнішні політичні чи економічні зміни. Щодо настроїв представників інших вікових груп, то тут скоріше за все будуть зміни, адже різке підвищення підтримки євроінтеграції може виявитися більшою мірою реагуванням на агресію з боку Росії і очевидність того, що будь-яка інтеграція з північним сусідом неможлива. Ймовірно, що серед людей середнього і старшого віку підтримка членства в ЄС дещо знизиться, але загальне співвідношення, яке зараз на користь євроінтеграції, вже зміниться навряд чи.

Подальші зміни у настроях молоді вже будуть залежати від розвитку відносин між Україною та ЄС, позицією Європейського Союзу щодо європейських перспектив України та ефективності тих реформ, які будуть проводитися в рамках реалізації Угоди про асоціацію. Коливання можуть мати місце як в бік деякого зменшення рівня підтримки, так і в сторону підвищення проєвропейських настроїв серед молодого покоління.

Найбільш важливо в нинішніх умовах, що підтримка європейської перспективи вперше об'єднує представників різних поколінь в українському суспільстві. Це збалансована за віковим розподілом зміна інтеграційних пріоритетів українського суспільства. Вочевидь, саме події останніх місяців, осмислення наслідків режиму Януковича та пряма агресія Росії, до союзу з якою традиційно більше тяжіли люди саме старшого віку, виявилися для них достатньо серйозними аргументами на користь європейського вибору.

Цей чинник може бути сприятливим ґрунтом для більш лояльного ставлення і до проєвропейських реформ, якщо прихильність до європейської інтеграції зростає навіть у раніше найбільш критичних до неї групах. Обумовленість цієї підтримки у різних вікових групах – різна: у молоді – це більш свідомий і стратегічний вибір, який вже став характерною рисою настроїв цього покоління, а от чи перетвориться на тенденцію і свідомий вибір прихильності до ЄС старших поколінь – покажуть вже подальші дослідження.

Загалом же, вже зараз можна сказати, що подальші коливання підтримки євроінтеграції в усіх вікових групах залежатимуть як від внутрішнього виміру євроінтеграції (ефективності реформ), так і міжнародної ситуації (політики Росії щодо України та позиції ЄС в умовах європейського вибору українського суспільства).

Тренд 3. Новий регіональний розподіл інтеграційних пріоритетів

В українському суспільстві існували та продовжують існувати регіональні відмінності у ставленні населення до векторів інтеграції. Традиційно, євроінтеграцію підтримували жителі Західного та Центрального макрорегіонів, в той час як жителі Півдня та Сходу віддавали перевагу ідеї членства України в Митному Союзі. Саме в такий умовний спосіб і можна було проводити межу між прихильниками та противниками європейської інтеграції за регіональним принципом. Третьою надзвичайно важливою тенденцією, яка кристалізувалася у пост-Майданний період, є те, що цей звичний регіональний розподіл вже змінився і може змінюватися надалі. В чому ж полягають ці зміни?

По-перше, настрої на Донбасі на сьогодні яскраво вирізняються не тільки на фоні Західного, Центрального, але вже і Південного і Східного регіонів. Донбас наразі є єдиним регіоном України, де абсолютна більшість населення вважає, що пріоритетним напрямком інтеграції має бути членство в Митному Союзі – так думають 68% жителів регіону. В той же час на Донбасі найнижча у порівнянні з іншими регіонами підтримки членства в ЄС – 13%.

Яким інтеграційним напрямком має йти Україна? (Травень, 2014 р.)

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас
Вступ до ЄС	87,7	64,0	28,0	30,5	13,1
Вступ до Митного союзу Росії, Білорусі, Казахстану	1,0	6,9	25,1	29,5	67,8
Неприєднання ані до ЄС, ані до Митного Союзу	4,8	18,1	28,4	32,2	8,1
Важко відповісти	6,5	11,0	18,5	7,8	10,9

На Півдні і Сході (Дніпропетровська, Запорізька та Харківська області) дійсно поки немає переваги підтримки членства в ЄС, але настрої все-таки суттєво відрізняються від громадської думки на Донбасі. Так, на Півдні та Сході громадська думка більш-менш рівномірно розподілена між підтримкою ідеї інтеграції в ЄС, Митний Союз та неприєднанням до жодного з цих об'єднань.

Тобто, об'єднувати Донбас, з одного боку, та Схід і Південь, з іншого, на підставі спільних інтеграційних пріоритетів, більше підстав немає, адже якщо на Сході 30,5% населення, а на Півдні – 28% підтримують членство в ЄС, то на Донбасі цей показник дорівнює 13%. На Півдні та Сході є істотний резерв (28% та 32%, відповідно) для поповнення лав прихильників ЄС з числа тих, хто сьогодні вважає, що Україні варто лишатися поза обома союзами. На Донбасі, натомість, ця частка становить 8%.

Південь та Схід мають свою специфіку, адже колишні прихильники інтеграції в євразійському напрямку не одразу змінять свою позицію на протилежну і стануть виступати за членство в ЄС. Скоріше, вони спочатку перейдуть у табір інтеграційних «противсіхів», а потім – за умови правильної інформаційної кампанії та ефективних реформ – можуть перейти до групи прихильників євроінтеграції.

Це доводить приклад Південного регіону, в якому зараз у порівнянні травнем 2013 р. прихильників Митного Союзу поменшало на 14% (з 39% до 25%), але натомість стало вдвічі більше прихильників ідеї неприєднання ані до ЄС, ані до МС (від 14% до 28%). За великим рахунком, це лише додає деталей до розуміння того, якою саме має бути інформаційна політика в регіонах, де підтримка євроінтеграції або не має переваги (Схід і Південь), або ж населення загалом проти членства в ЄС (Донбас).

Тренд 4. Серед українців більше європейців

На цей момент ті українці, які відчувають себе європейцями, у меншості – таких в українському суспільстві 38%, а тих, хто не вважає себе європейцем – більшість (52%). Але будь-які дані потрібно аналізувати в динаміці, тим паче – питання ідентичності. Протягом останніх 6 років частка тих, хто ідентифікує себе як європейця, серед українців поступово збільшувалася. Якщо у 2008 р. вважали себе європейцями 25% і не відчували – 70%, то в травні 2013 р. ситуація вже виглядала як 34% та 55%, відповідно. 2013 - 2014 рр. і в аспекті самоідентифікації українців виявився знаковим і дані, отримані в протягом цього періоду, яскраво підтверджують, що навіть в такому чутливому питанні можливі істотні та динамічні зміни, як результат реакції суспільства на поточні політичні та соціальні події.

Чи відчуваєте Ви себе європейцем? (Динаміка 2013 – 2014 рр.)

	Травень 2013 р.	Грудень 2013 р.	Травень 2014 р.
Безумовно, так	10,0	18,4	10,0
Скоріше, так	24,3	25,9	27,6
Скоріше, ні	29,1	32,1	28,0
Безумовно, ні	25,9	17,5	24,2
Важко відповісти	10,7	6,2	10,3

Мається на увазі, що вже у грудні 2013 р. під час першої фази Євромайдану, коли підписання асоціації з ЄС було однією з головних вимог протестувальників, було зафіксовано безпрецедентно високий показник ототожнення себе з європейською спільнотою. Так, 44% українців у грудні 2013 р. відчували себе європейцями, а 50% – не відчували.

Втім, це було, радше, ситуативною емоційною реакцією, вираженням невдоволення тим, що євроінтеграційний курс було провалено президентом Януковичем та урядом Азарова. Згодом питання зовнішньополітичного курсу – руху до ЄС – стало втрачати актуальність на фоні загострення внутрішніх проблем, посилення авторитарних компонентів в політичній системі, намагання влади придушити протест. Як наслідок, чисельність тих, хто на піці євроінтеграційних прагнень відчув себе частиною Об'єднаної Європи, також зменшилася до 38% у травні 2014 р.

Не дивно, що саме в найбільш прихильному до ЄС Західному регіоні зосереджена і найбільша частка людей, які вважають себе європейцями, – 59%. Центр, як і за рівнем підтримки євроінтеграції, на другій позиції з 43% населення, котрі ідентифікують себе європейцями.

А Донбас знову постає найбільш «далеким» в цьому аспекті регіоном, в чому полягає ще одна нова принципова різниця між Півднем та Сходом у новому його форматі, з одного боку, та Донбасом, з іншого.

Чи відчуваєте Ви себе європейцем? (Травень, 2014 р.)

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Україна загалом
Безумовно, так	23,1	8,0	11,4	4,6	2,8	10,0
Скоріше, так	35,8	34,7	26,2	23,9	8,2	27,6
Скоріше, ні	25,5	29,6	26,7	30,7	26,8	28,0
Безумовно, ні	6,1	17,7	23,8	32,6	55,2	24,2
Важко відповісти	9,5	10,6	11,9	8,2	6,9	10,3

Зокрема, якщо серед жителів Півдня 38% ідентифікують себе як європейців, на Сході – 28,5, то на Донбасі – всього 11%. Ці результати є ще одним підтвердженням того, що традиційне раніше об'єднання всіх східних та південних областей України за критерієм спільних зовнішньополітичних орієнтацій в один макрорегіон більше неактуальне.

Проблеми консолідації: як об'єднати регіони навколо ідеї євроінтеграції.

Отже, на сьогодні маємо фактично нову регіональну карту прихильності населення до ідеї європейської інтеграції. Донбас на сьогодні відрізняється за своєю цілковитою орієнтованістю на вступ до Митного Союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном не лише від Заходу та Центру, але і від інших східних (Дніпропетровська, Харківська, Запорізька) та південних областей.

Донецька та Луганська області сукупно постають як регіон, в якому рівень підтримки Митного Союзу найвищий у порівнянні з іншими регіонами, підтримка ЄС – найнижча, а частка тих, хто не відчуває себе європейцем, серед населення – найбільша.

Незважаючи на той факт, що поширення проєвропейської позиції на Донбасі буде завданням значно складнішим, за, скажімо, Південь чи Схід, це не означає, що це неможливо. Це означає, що інформаційна політика повинна бути диференційованою від одного регіону до іншого, що наголоси в інформаційній політиці на Донбасі повинні відрізнятися від акцентів в інформаційній політиці на Півдні і Сході. На Донбасі завдання інформування буде мати першочерговий характер, адже тільки через підвищення рівня обізнаності можна згодом перейти до фази переконання. На новому Сході і Півдні ситуація дещо інша і з тією частиною населення, яка вже розчарувалася у євразійській перспективі, потрібно працювати за принципом переконання, тому що умовно ці громадяни займають наразі позицію посередині між двома напрямками – європейським і євразійським. Якщо європейська інтеграція не набуде більшої привабливості для цієї частини населення, то воно і далі вважатиме, що Україні не варто приєднуватися як до Митного союзу, так і до Європейського.

Трансформація суспільних настроїв в Україні, не тільки щодо європейської інтеграції, відбувається на фоні серйозних як внутрішніх, так і зовнішніх змін.

Узагальнюючи, можна сказати, що серед усіх завдань внутрішньо-політичного характеру, основними є, з одного боку, проведення демократичних трансформацій та ефективних реформ, і з іншого – політика внутрішньої консолідації та інтеграції суспільства.

Однією з головних задач зовнішнього характеру можна виокремити повноцінне повернення України на європейський шлях розвитку, інтеграцію в Європейський Союз в першу чергу як в простір демократії, свободи та

стандартів ефективного управління. Європейська інтеграція в даному випадку може насправді грати роль не просто зовнішньополітичного курсу, але внутрішньої політики реформ. Євроінтеграція може стати механізмом внутрішніх трансформацій. Тоді цей інтеграційний вектор зіграє роль ланки, що з'єднає як зовнішні пріоритети – інтеграцію в європейський простір, так і внутрішні – імплементацію реформ та консолідацію суспільства. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка вже підписана в повному обсязі і ратифікація якої вже розпочалася в державах – членах ЄС, являє собою в першу чергу дорожню карту реформ, яка, з одного боку, потрібна для інтеграції в ЄС, але з іншого боку, необхідна українській державі як інституту.

Якщо суспільство за регіональним принципом розділене у своїх інтеграційних пріоритетах, то реформи можуть виступити чинником, який покаже наявність спільних потреб та очікувань у різних регіонах, сприятиме інтеграції регіонів між собою, а також виконає і зовнішньо орієнтовану функцію – виявить додану вартість європейського курсу, якщо реформи будуть проводитися в рамках європейської інтеграції.

Внутрішні чинники – а в даному випадку – це потреба у докорінних реформах, для суспільної консолідації будуть значно важливішими за ідею приєднання до Європейського Союзу, навіть якщо ці реформи будуть безпосередньо пов'язані з рухом до ЄС. Тобто, через акцент на внутрішніх реформах можна не тільки подолати розкол, що актуалізувався в українському суспільстві, але і в такий опосередкований спосіб збільшити підтримку європейського вектору розвитку, особливо у найбільш критичних щодо ЄС регіонах України.

Якщо реформи можуть стати ядром консолідації суспільства, а також збільшення привабливості європейської перспективи, то варто звернути увагу на те, які ж саме реформи потрібні українцям. На реформи в яких сферах населення очікує в першу чергу? Чи відрізняються очікування жителів різних регіонів?

РЕФОРМИ, ЩО ПОТРІБНІ СУСПІЛЬСТВУ – ЧИ ЄДИНІ В СВОЇХ ОЧІКУВАННЯХ РЕГІОНИ?

Запит на реформи в українському суспільстві вже давно став більш, ніж нагальним. На сьогодні перша п'ятірка реформ, на які громадськість чекає в першу чергу виглядає таким чином:

1. Антикоруptionна реформа (підтримують 63% населення);
2. Реформа охорони здоров'я (50%); пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту (50%);
3. Судова реформа. Реформа прокуратури (45%);
4. Реформа органів правопорядку (39%);
5. Люстрація чиновників (перевірки та можливі звільнення) (38%).

Боротьба з корупцією, на думку громадян, є стрижневою проблемою українського суспільства. Саме запит на викорінення корупції об'єднує Україну – у всіх регіонах ця реформа являє собою пріоритет №1. В цьому питанні різниця між регіонами полягає лише у рівні підтримки антикорупційної реформи, як першочергової, але в усіх частинах України ця реформа – на першому місці серед усіх.

Зараз громадські організації готують пакет реформ, які слід реалізувати. На Вашу думку, які з них є першочерговими? Травень, 2014 р. (дайте не більше 5 відповідей)

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Україна
1. Судовареформа. Реформа прокуратури	53,0	45,1	48,6	43,8	30,6	44,6
2. Реформа органів правопорядку	43,6	40,8	38,6	35,5	35,0	39,3
3. Антикоруptionна реформа	74,0	58,7	55,8	68,0	55,9	62,8
4. Реформа виборчого законодавства	7,9	11,1	13,6	6,7	6,6	9,2
5. Адміністративна реформа	18,5	11,2	20,5	15,9	25,0	16,7
6. Реформа децентралізації та регіонального розвитку	28,4	18,3	22,4	30,6	41,7	26,9
7. Податкова реформа	24,7	29,0	27,0	41,9	19,0	28,7
8. Деретуляція і стимулювання розвитку підприємництва та інвестицій	22,3	16,0	9,8	24,5	17,1	18,4
9. Пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту	43,4	54,6	50,0	42,7	55,3	49,7
10. Освітня реформа	20,7	25,3	27,1	16,1	15,0	21,2
11. Охорони здоров'я	47,2	53,6	49,3	51,1	46,6	50,2
12. Земельна реформа	12,0	19,2	13,5	13,4	7,5	14,2
13. Реформа у сфері ЗМІ (Медіа реформа)	3,6	2,2	6,1	2,7	4,7	3,4
14. Люстрація чиновників (перевірки та можливі звільнення)	49,2	41,3	37,9	32,8	24,4	38,3
15. Інше	0,2	0,6	2,3	1,1	4,4	1,4
16. Важко відповісти	2,4	4,8	7,0	3,0	7,5	4,6

Якщо звернути увагу на Донбас, регіон, що найбільш «далекій» від ідеї євроінтеграції, то ТОП-5 реформ, на які очікують жителі цього регіону виглядає так:

1. Антикорупційна реформа (56% жителів регіону);
2. Пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту (55%);
3. Реформа охорони здоров'я (47%);
4. Реформа децентралізації та регіонального розвитку (42%);
5. Реформа органів правопорядку (35%).

Отже, подолання корупції та питання соціального захисту для Донбасу так само, як і для решти України, посідають перші місця в переліку пріоритетних реформ. Але Донбас має свою специфіку. Зокрема, в жодному іншому макрорегіоні, окрім Донбасу, реформа децентралізації не потрапила до п'ятірки першочергових реформ.

Що саме жителі Донбасу розуміють під децентралізацією – це окреме питання, адже в світлі сплеску сепаратизму в цьому регіоні, цілком можливо, що пересічні мешканці розуміють під децентралізацією ту чи іншу форму дистанціювання від Києва, але форми цього відмежування зовсім не обов'язково являють собою реальну децентралізацію, передачу повноважень та важелів управління на місця – на рівень громади, в першу чергу.

Тим не менше, ці очікування потрібно мати на увазі при формуванні порядку денного діалогу з цим регіоном та при проведенні інформаційної кампанії щодо європейських перспектив. Зважаючи на низький рівень підтримки євроінтеграції на Донбасі, на прикладі просування реформи децентралізації можна використовувати аргументи подібних реформ, що були успішно проведені у сусідських країнах – членах ЄС: Польщі та Словаччині, наприклад.

Поширення інформації про практику субсидіарності, як на прикладі окремих членів ЄС, так і самого Союзу, може бути інкорпорована в публічну дискусію з приводу децентралізації, на яку чекають жителі Донбасу. В такий спосіб можна буде поєднати реалізацію одразу двох завдань: налагодження діалогу з регіоном, зважаючи на його специфічні потреби, а також поширення досвіду та успішних практик держав – членів ЄС, об'єктивної інформації про те, що собою являють європейські стандарти на практиці.

Для Донбасу дещо меншу важливість, у порівнянні з іншими регіонами та Україною в цілому, має реформа люстрації. Якщо в середньому по Україні за негайне впровадження цієї реформи виступають 38% громадян, то серед жителів Донбасу – 24%. Приблизно така ж ситуація і з реформою судової системи та прокуратури: по Україні – 45%, а на Донбасі – 31%.

Особливістю громадської думки жителів Сходу є наявність набагато вищого, ніж в інших регіонах, запиту на проведення податкової реформи (42%). А от очікування Південної України взагалі не відрізняються від ТОП-5 пріоритетів по Україні загалом.

Отже, на Донбасі, новому Сході та Півдні України, де рівень підтримки ЄС нижчий, ніж в Центрі та на Заході, очікування щодо конкретних реформ корелюють із очікуваннями по Україні загалом. Якщо ідею інтеграції в ЄС як таку жителі Донбасу не підтримують, то їхні очікування щодо першочергових реформ не суперечать очікуванням інших регіонів України.

Так, Донбас має свою специфіку, зокрема, орієнтованість на реформу децентралізації, а також істотно нижчу підтримку люстрації. Тим не менше, підґрунтя у вигляді спільних або схожих очікувань є і це перший чинник, який може реалізувати потенціал до об'єднання регіонів за допомогою реформ.

Варто зазначити, що в жодному регіоні України немає віри у те, що ці реформи вдасться здійснити найближчим часом – вже у 2014 р. Так, у ймовірність реалізації антикорупційної реформи у 2014 р. вірить лише 12% українців, реформи охорони здоров'я – 8,5%, пенсійної реформи та реформи соціального захисту – 12%. Очікування з приводу здійсненності цих реформ на Донбасі ще менш оптимістичні.

Як Ви думаєте, що з цього списку вдасться реалізувати вже у 2014 році? Травень, 2014 р. (дайте всі необхідні відповіді)

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Україна
1. Судова реформа. Реформа прокуратури	14,1	7,0	13,1	7,0	3,4	8,5
2. Реформа органів правопорядку	15,1	11,6	13,5	9,9	5,3	11,2
3. Антикорупційна реформа	20,1	10,6	12,6	12,4	6,3	12,4
4. Реформа виборчого законодавства	3,4	2,8	3,3	1,6	0,3	2,3
5. Адміністративна реформа	6,2	2,9	5,6	3,8	6,3	4,6
6. Реформа децентралізації та регіонального розвитку	11,0	5,8	7,4	12,1	11,2	9,1
7. Податкова реформа	8,6	5,8	6,5	11,0	3,4	7,1
8. Дерегуляція і стимулювання розвитку підприємництва та інвестицій	8,4	3,9	0,9	6,2	3,1	4,8
9. Пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту	9,6	17,6	11,2	9,7	7,2	12,1
10. Освітня реформа	4,6	8,3	5,1	4,6	1,2	5,4
11. Охорони здоров'я	10,6	12,6	9,8	4,6	0,6	8,5
12. Земельна реформа	2,9	2,5	3,3	0,3	0,3	1,9

Закінчення таблиці

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Україна
13. Реформа у сфері ЗМІ (Медіа реформа)	2,9	1,3	1,4	2,7	0,0	1,7
14. Люстрація чиновників (перевірки та можливі звільнення)	27,3	20,2	12,1	14,8	5,3	17,4
15. Інше	0,5	0,1	0,9	0,0	0,0	0,2
16. Важко відповісти	11,5	10,3	5,6	7,8	6,9	9,1

Втім, цей фактор нинішньої недовіри до можливості реалізації цих реформ насправді може з часом мати протилежний ефект. Якщо немає високих очікувань, то, відповідно, не може бути серйозних суспільних розчарувань. Але якщо в умовах невіри в можливість проведення реформ, ці реформи будуть бодай успішно розпочаті, то це сприятиме як підвищенню довіри до влади, збільшенню її легітимності в найбільш проблемному регіоні – Донбасі, а також потенційно може консолідувати суспільство підтримкою курсу на реформи.

Незважаючи на всі гострі соціальні та політичні проблеми, які стали очевидними в українському суспільстві як ніколи раніше, на користь об'єднаної потенціалу реформ говорить і особиста готовність істотної частини суспільства долучитися до публічного процесу дискусії щодо реалізації вищезазначених реформ.

Чи готові ви особисто брати участь в обговореннях щодо впровадження необхідних реформ? Травень, 2014 р.

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Україна
Так	43,0	44,5	39,7	30,6	33,4	39,4
Ні	36,1	41,9	40,7	59,1	55,6	45,9
Важко відповісти	20,9	13,5	19,6	10,2	10,9	14,7

Загалом, українці демонструють достатньо високий рівень готовності брати участь в обговореннях тих реформ, які є нагальним для нашого суспільства – 39% українців готові долучитися до цього процесу персонально.

В найбільш буремному регіоні – Донбасі – цей показник становить 33%, що в абсолютних цифрах становить серйозний людський ресурс для залагодження протиріч, що виникли, інтеграції самого Донбасу та його реінтеграції в Україну.

Найбільш дієвим чинником, який сприятиме підвищенню рівня підтримки євроінтеграції в українському суспільстві, може виявитися успішне проведення внутрішніх реформ та відчутний позитивний ефект від них. Таку думку поділяє більшість аналітиків, що були опитані в рамках експертного опитування Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» з 18 по 25 червня 2014 р. Також більшість експертів вважають, що зміна громадської думки на Донбасі на користь збільшення прихильності до європейського вектору, можливе і відбудеться в середньостроковій перспективі – 5-10 років¹.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на всі гострі кути, посилення відцентрових та навіть сепаратистських тенденцій, європейська інтеграція все-таки має потенціал до об'єднання українського суспільства, щоправда цей потенціал потрібно реалізувати. Це можливо через представлення та імплементацію курсу на євроінтеграцію в першу чергу як політики внутрішніх трансформацій і реформ. Якщо на сьогодні все ще зберігаються істотні регіональні відмінності у зовнішньополітичних орієнтаціях українців, то суспільний запит внутрішнього характеру – запит на реформи – українців різних регіонів навпаки об'єднує.

Наразі Україна переживає унікальний момент, коли соціальна, політична та економічна криза може дійсно стати вікном можливостей як для консолідації суспільства, реального здійснення внутрішніх реформ, з одного боку, так і для успішної реалізації курсу на інтеграцію в європейський простір.

Європейська інтеграція на сьогодні повинна сприйматися в першу чергу не як зовнішня, а як комплексна внутрішня державна політика, спрямована на впровадження актуальних для українського суспільства реформ. Інформаційна кампанія у сфері європейської інтеграції повинна бути тісно пов'язана з внутрішнім виміром трансформацій.

Представлення переваг євроінтеграційного курсу повинно відбуватися через призму внутрішніх реформ, ефективну імплементацію Угоди про асоціацію. Інформаційний супровід реформ повинен бути не менш активним, всеохопним та ефективним, аніж вони самі, особливо – на Півдні і Сході, де є істотний резерв для підтримки євроінтеграції в категорії тих, хто роз-

¹ Опитування експертів на тему «Європейська інтеграція України сьогодні: проблеми, виклики, завдання» було проведено з 18 по 25 червня 2014 р. було опитано 22 експерти - <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/hnhiofjojeopjo.htm>

чарувався в євразійській альтернативі і належить до категорії «неприєднанців».

На перший план має вийти зміст європейської інтеграції, а не просто її форма. Причому в інформаційній кампанії зовсім не обов'язково завжди робити акцент на тому, що ті чи інші зміни потрібні тільки тому, що являють собою частину дорожньої карти Угоди про асоціацію.

Діалог із Донбасом доведеться будувати, враховуючи особливості настрів в цьому регіоні. Акценти в діалозі варто робити на найбільш актуальних для цього регіону проблемах і можливостях їх вирішення в рамках євроінтеграційного курсу.

Ті реформи, які на Донбасі населення очікує так само, як і жителі інших регіонів – антикорупційна реформа, реформа системи охорони здоров'я, пенсійна реформа та системи соціального захисту – можуть стати базисом для консолідації українського суспільства і нівелювання примари відмінностей та розколу. Ті очікування, які є притаманними лише певним регіонам, також можуть стати основою для пояснення доданої вартості від впровадження європейського курсу. Для Донбасу – це питання децентралізації, для Сходу – податкової реформи. Тобто нинішні потреби та пріоритети в сфері реформ в тих регіонах, де підтримка інтеграції в ЄС не домінує, варто використати як основу для предметної та практичної дискусії з приводу переваг європейського вектору розвитку.

Зміни у сфері ідентичності, звичайно, будуть відбуватися значно повільніше за інституційні перетворення. Але у випадку з українським суспільством можемо прогнозувати, що саме інституційні зміни будуть передувати змінам політичної культури, появі нових трендів в площині самоідентифікації.

Зміни в аспекті ідентичності тепер, скоріше за все, будуть відповіддю та реакцією на конкретні реформи, інституціональні новації та трансформації. Саме тому реформи в більш масштабних рамках євроінтеграційного курсу набувають надважливого значення для сучасного та майбутнього України.

Ефективне втілення реформ буде найкращим підґрунтям для внутрішньої консолідації суспільства, а з часом дозволить підвищити і рівень підтримки євроінтеграції, якщо як політично, так і інформаційно реформи будуть представлені як частина інтеграції України в простір Об'єднаної Європи.

РЕФОРМИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ У СЛОВАЧЧИНІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Григорій МЕСЕЖНИКОВ,

Президент Інституту суспільних проблем, Словаччина

Після того, як Україна досягла незалежності, двома ключовими питаннями, з якими політичним елітами постійно доводилося мати справу, був вибір оптимальної моделі розвитку суспільства та долі незалежної держави. З різноманітних причин процес пошуку чітких відповідей на ці питання тривав досить довго. Остаточна відповідь з'явилася тільки нещодавно. Однак, в той же час інші країни Центральної та Східної Європи спромоглися дати адекватні відповіді на ці ж питання, швидко та чітко, й відповідно вони продемонстрували важливі досягнення в процесі соціальних змін після падіння комуністичного режиму.

1. УКРАЇНЬСЬКА ВЕСНА: СКЛАДНІ ВИКЛИКИ ТА СВІТЛО НАДІЇ

Ключові події 2013-2014 років в Україні продемонстрували прорив у загальному житті суспільства, подальшому процесі політичних та соціально-економічних реформ, у долі та характері незалежної української держави, її місці в системі міжнародних відносин та участі в інтеграційних процесах у Європі.

Відмова Віктора Януковича підписувати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом у листопаді 2013 року підняла хвилю масових протестів українського суспільства у Києві та інших містах.

Влада спочатку відповіла на протести застосуванням грубої сили проти учасників протестів, а пізніше (у січні 2014) – прийняттям репресивних законів, які змінили сутність політичного режиму. До речі, це була спроба зруйнувати демократичну систему.

Апогеєм силових протистоянь у Києві, що супроводжувались стрільбою та убивствами протестувальників членами спеціальних підрозділів наприкінці лютого 2014 року, стало рішення президента Януковича втекти з країни. Потім настала військова агресія Росії в Криму, анексія частини суверенної території України та початок сепаратистського руху у Луганській та Донецькій областях, що були інспіровані та підтримані Російською Федерацією.

Президентські вибори, що були проведені у травні 2014 року, та обрання Петра Порошенка у першому турі в таких бурхливих умовах підвищили

легітимність демократичних сил та допомогли стабілізувати загальну політичну ситуацію.

Аналізуючи обставини навколо кульмінації силових протистоянь у Києві у лютому 2014 року, а також подальші події, можна дійти висновку: головною мотивацією російської агресії проти України була незгода Кремля з вектором українського кроку до Заходу – у прямому та переносному сенсі.

Впровадження демократичних реформ, які приведуть до укорінення ліберально-демократичного режиму західного типу в Україні (з усіма його характеристиками та параметрами), а також посування України на шляху до європейської інтеграції (від підписання Угоди про асоціацію через поступовий процес вступу до перспектив отримання статусу повноправного члена ЄС), сприймалося російськими лідерами як загроза їхній власній владі всередині країни та як небезпека для їхніх «геополітичних» планів бачити Україну частиною натхнених Росією міждержавних угруповань. У них РФ відігравала б роль гегемона, а країни колишнього Радянського Союзу були б приречені на роль країн-супутників.

У російсько-українському конфлікті демократичний Захід (ЄС, США, НАТО) зайняв позицію чіткої підтримки незалежності та територіальної цілісності України, продовження демократизації та реформ. Події, асоційовані з Україною у першій половині 2014 року, слугували каталізатором інтенсифікації зв'язків між ЄС та Україною щодо підписання Угоди про асоціацію. У результаті наприкінці березня була підписана політична частина цього документа, а економічна частина – в кінці червня 2014 року.

Виклики, з якими зіткнулася Україна, за своєю суттю та масштабами не порівняти з тими викликами, які мали країни Центральної Європи після повалення комуністичних режимів та початку трансформаційних процесів. Сьогодні перед Україною постали різноманітні загрози – від цілковитої політичної дестабілізації через продовження сепаратистських дій та ймовірність відкритого військового вторгнення Росії, окупації великої частини української території (або навіть усієї країни) аж до фактичної або формальної втрати національного суверенітету. Жодна з країн Центральної Європи, яка після 1989 року встала на шлях перетворення суспільства, не зустрічала подібних викликів.

У намаганнях подолати такі проблеми Україні необхідно буде використовувати здебільшого власний внутрішній потенціал. Їй доведеться застосовувати різноманітні рішення (включаючи нетривіальні) для збільшення ефективності політичних, економічних, громадянських та адміністративних можливостей.

Очевидно, що стабільна підтримка наполегливості та розвитку України як незалежної, єдиної, демократичної та стабільної країни демократичними країнами Заходу може відіграти важливу роль у досягненні успіху в усьому процесі реформ.

Позитивний вплив, який підвищить здатність української політичної й економічної еліти та діячів громадянського суспільства вирішувати проблеми, пов'язані з цими викликами, може мати досвід країн Центральної Європи, що стали членами НАТО та ЄС з 2004 року, у трансформаційних процесах та європейській інтеграції.

2. ПРИКЛАД СЛОВАЧЧИНИ

З цієї точки зору досвід Словаччини під час демократичного переходу (1990-2004 рр.) може бути особливо корисним. Адже розвиток країни в цей період був нелінійним та складним, із різноманітними варіантами та результатами. Це була комбінація успіхів і невдач, тимчасово призупинена участь у процесах європейської інтеграції через внутрішні політичні проблеми, авторитарні тенденції, дефіцит демократичних змін та подальше відновлення інтеграційних можливостей, подолання наслідків авторитаризму, впровадження радикальних реформ, завершення процесу вступу до ЄС та набуття повноправного членства.

Окрім цього, приклад Словаччини може бути особливо цікавим Україні, тому що серед країн Центральної Європи Словаччина є однією з найближчих до України країн з огляду на внутрішні характеристики. Це країна з мультиетнічним складом населення (лише понад 15% жителів належать до етнічних меншин), з відносно високим ступенем конфесійного різноманіття та особливостями регіонального розвитку (великі регіональні розбіжності у соціально-економічних показниках, культурні особливості різних регіонів і т. д.).

В перехідний період Словаччина мала подолати модернізаційну спадщину соціалізму, включаючи наслідки односторонньої індустріалізації, яка деформувала структуру виробництва та економіку в цілому.

Після 25 років трансформації Словаччина – держава зі стабільною демократичною політичною системою, функціонуючою ринковою економікою та розвиненою соціальною системою. Все це є результатом проведеної реструктуризації виробничих потужностей (включаючи конверсію об'єктів промисловості), загальної лібералізації економіки та припливом іноземних інвестицій.

Словаччина стала країною, яка займає провідне місце у світових рейтингах виробництва товарів на душу населення з використанням сучасних технологій (автомобілі, рідкокристалічні телевізори, електроніка тощо).

Словаччина – повноправний член ЄС та НАТО, член Шенгенської зони та Єврозони.

Словаччина найбільш інтегрована частина – разом зі Словенією, Латвією та Естонією – колишнього «соцтабору» у сучасній об'єднаній Європі.

Цей статус відіграє важливу роль у загальному розвитку країни та де-факто є системним фактором. Теперішній стан країни є результатом впровадження конкретних заходів із реформування у різноманітних сферах суспільства в період 1990-2014 років.

3. СЛОВАЦЬКІ РЕФОРМИ ТА ФАКТОРИ ЇХНЬОГО УСПІХУ

Основні системні економічні та соціальні реформи відбувалися у Словаччині одночасно із реформуванням політичної системи, становленням незалежної держави після розпаду Чехословацької федерації у 1993 році та розбудовою їхньої інституціональної основи, інтеграцією в євроатлантичну, політичну, економічну, оборонну та безпекову структури.

В політичній сфері ці зміни включали: знищення спадку комуністичного режиму (процес політичної та юридичної реабілітації, реституція майна, процедури перевірок/люстрації), формування політичної системи, що базується на плюралізмі та демократії, ефективні механізми перевірок та противаг, верховенство права, вільні та чесні вибори, створення функціональної системи захисту прав людини та меншин, формування сучасного громадянського суспільства та розвиток самоуправління і місцевої демократії, включаючи децентралізацію.

Грунтовні системні реформи у різних сферах були проведені за відносно короткий період часу, часто – взаємопов'язані між собою. Їхніми складовими елементами були галузеві реформи, на які впливали як внутрішні, так і зовнішні фактори. Ці реформи включали реформування відносин у сфері власності, підприємницької галузі, податкову реформу та реформу державних фінансів, конституційну, реформи державного управління, пенсійної системи, системи соціального забезпечення та ринку праці, реформи у системі охорони здоров'я та освіти, юридичну та військову.

Не у всіх цих сферах зусилля із реалізації реформ привели до однаково позитивних результатів. У деяких сферах був досягнутий значний прогрес, у інших – результати були більш скромними у порівнянні з початковими очікуваннями, а реформаційні процеси не були повністю завершені.

Ефективність кроків із проведення реформ залежали, в основному, від впливу трьох визначальних факторів.

По-перше, від участі Словаччини у процесах європейської інтеграції.

По-друге, від можливості, готовності та відданості домінуючих політичних сил процесу здійснення реформ.

По-третє, від діяльності сегментів громадянського суспільства, які опікувалися питаннями реформування.

а. Європейська інтеграція

Участь країни у процесі європейської інтеграції зіграла роль ключового фактора у проведенні трансформацій. Після повалення комуністичних режимів у 1989 році найбільш популярним гаслом у Словаччині, як і в інших країнах Центральної Європи, став слоган «Повернення до Європи».

Цей лозунг швидко став синонімічним з приєднанням до об'єднання країн, які уособлювали ідею Об'єднаної Європи. Трансформація суспільства та зусилля зі вступу до ЄС склали дві сторони однієї медалі.

Загалом, європейська інтеграція стала каталізатором для транзитного процесу країн Центральної Європи. До речі, на фінальному етапі процесу приєднання до ЄС була сформована стійка інтеграційна обумовленість. Ця обумовленість призвела до двох результатів – політики заохочення для тих країн, які відповідали критеріям членства, та політики відмов для країн, що не відповідали цим критеріям (у таких випадках цей підхід мав на меті створення тиску для мотивації внутрішніх змін, які повинні активувати політичні сили з проінтеграційними програмами).

Словаччина може слугувати гарним прикладом того, як процес розширення ЄС істотно вплинув на внутрішній розвиток країни. Словаччина підписала Угоду про асоціацію з ЄС у жовтні 1993 року, а в червні 1995 року подала офіційну заявку на членство.

Однак Словачка Республіка була єдиною країною Центральної Європи, яка після повалення комуністичного режиму мала виборювати демократію та принциповий характер свого політичного режиму. Результатом внутрішніх проблем у політичному розвитку між 1994 та 1998 роками стало те, що Словаччина не відповідала політичним критеріям членства у ЄС. Держава залишилася поза участю у Люксембурзькій групі країн – кандидатів на членство у ЄС у 1997 році.

Шанси Словаччини стати частиною європейської інтеграції з'явилися знову після парламентських виборів 1998 року, які принесли переконливу перемогу коаліції демократичних сил різних ідеологічних переконань. У 1999 році Словаччина була включена до так званої Гельсінкської групи країн-претендентів. Наприкінці 2002 року країна успішно завершила перемовини з ЄС про членство – одночасно з 9 іншими країнами-кандидатами, включаючи найближчих сусідів Словаччини – Чеську Республіку, Польщу та Угорщину.

У травні 2004 Словаччина стала повноправним членом ЄС. У 2007 році вона увійшла до Шенгенської зони, у 2009 році – до Єврозони. Без інтеграційного тиску Словаччина не спромоглася би провести велику кількість реформ за короткий проміжок часу.

Значна громадська підтримка ідеї членства в ЄС зіграла важливу роль у успішній трансформації суспільства під час періоду приєднання. Євро-

пейська ідея отримала неочікувано серйозну підтримку у Словаччини. Підтримка вступу країни до ЄС стала головним визначальним фактором для громадської думки щодо зовнішньополітичних орієнтацій. Рівень підтримки постійно сягав дуже високих показників. Підтримку ідеї членства у ЄС демонстрували від двох третин до трьох четвертих населення.

б. Політичні еліти

Реформи, особливо у соціально-економічній сфері Словаччини, стали більш інтенсивними тоді, коли країною керували коаліції правоцентристських угруповань (партії ліберального та консервативного спрямувань). Партії з іншими поглядами (націонал-популістські, націоналістичні, ліві) приходили до влади декілька разів із 1990 року. Після формування їхніх коаліційних урядів ці партії зазвичай переоцінювали результати деяких реформ, проведених правоцентристськими групами. Вони, однак, прийняли існуючі рамки ґрунтовних системних змін, які формувалися на ранніх стадіях трансформації (введення парламентської демократії та ринкової економіки, орієнтація на членство у ЄС та НАТО) та не ставили ці зміни під питання.

Можна зробити висновок, що, за деякими винятками, щодо системних (основних) реформ серед головних політичних діячів у Словаччини існував консенсус.

Основні принципи економічної трансформації колишньої Чехословаччини, частиною якої Словаччина була до 1993 року, були сформульовані у 1990 році. Стратегія реформування полягала у процесі маркетизації економіки.

Загальний цикл процесу включав: лібералізацію процесів ведення бізнесу, ціноутворення та міжнародної торгівлі, введення реальних ставок та обмінного курсу чехословацької валюти, досягнення та управління фіскальним та монетарним балансами, приватизація та створення нових стосунків у сфері власності, реструктуризація промисловості та економіки в цілому.

Неокласицистська та монетаристська економічні школи слугували теоретичною базою для економічної трансформації. Приватизація стала ядром маркетизації.

Для кращого розуміння більш широкого контексту соціально-економічних реформ Словаччини у 1990-х роках, необхідно зазначити, що HZDS («Рух за демократичну Словаччину» під керівництвом націонал-популістського політика Владимира Меч'яра), переможець парламентських виборів 1992 та 1994 років, особливо мобілізував своїх виборців у виборчій кампанії, критикуючи так звані «федеральні» (ініційовані у Празі) моделі економічних реформ, які «невигідні» для Словаччини.

Ця критика використовувалась як привід для наголошення на супутніх негативних явищах, які супроводжували початкові економічні реформи

Словаччини у дещо перебільшеній манері, ніж у Чеській Республіці. Глибший економічний спад, вищий рівень безробіття, нижчий рівень прямих іноземних інвестицій.

«Рух за демократичну Словаччину» доводив, що всі ці негативні явища були спричинені самою економічною реформою, а не особливостями словацької економіки, яка була спотворена під час комуністичного режиму (значна частка оборонної промисловості, залежність від ринків радянського блоку, технологічна відсталість). Незважаючи на критику, «Рух за Демократичну Словаччину» продовжив економічну політику, ключові напрямки якої співпали зі стратегією реформ, що була започаткована у 1991-1992 роках, особливо у фіскальній та монетарній сферах. Уряд Меч'яра затвердив економічну програму, що базувалась на принципах подальшого руху успадкованими шляхами перехідного процесу. На практиці уряд робив спроби створити патронажну систему зі значними елементами державного інтервенціонізму.

с. Громадянське суспільство

Важливу роль у загальному процесі соціальної трансформації та просуванні реформ відіграли актори громадянського суспільства: неурядові організації, громадські ініціативи, аналітичні центри, професійні асоціації, підприємницькі союзи, незалежні медіа, громадські інтелектуали, представники церков. Вони брали участь у розробці стратегій реформування у деяких сферах, ставали на захист специфічних заходів із реформування, шукали засоби впливу на підходи урядовців, намагалися формувати громадську думку. Діячі громадянського суспільства належали до найбільш прореформаторських та проєвропейських сил у країні.

4. ГАЛУЗЕВІ РЕФОРМИ: УСПІХИ ТА НЕВДАЧІ

Деякі галузеві реформи, що були проведені у Словаччині, можуть бути використані як приклади успіхів або невдач з наступною можливістю вивчити уроки та використати накопичений досвід у інших, менш прогресивних перехідних країнах, включаючи Україну – або для запуску та прискорення їхніх власних реформ, або для того, щоб уникнути непотрібних помилок.

а. Реформа державного управління

Реформа державного управління є прикладом успішного здійснення соціальних змін через призму складу, досягнень та громадської підтримки. Реформа державного управління Словаччини почалася із введення низь-

корівневих муніципалітетів у 1990 році (прийняття закону про місцеве самоуправління, вибори мерів міст та муніципалітетів, вибори місцевих та муніципальних рад).

Однак у наступні роки процес не був продовжений. Тільки після зміни уряду у 1998 році реформа розпочалася знову та призвела до створення іншого – регіонального – рівня самоврядування, широка передача повноважень із центрального рівня на регіональний та місцевий рівні, а також від уряду (виконавча влада) – до обраної місцевої влади (регіональних та місцевих самоуправлінь) у 2001 році.

Невід'ємною частиною реформи була фіскальна децентралізація. Стратегія реформування державного управління, що включала у себе концепцію модернізації та підвищення ефективності, була розроблена експертами із неурядового середовища (мозкові центри, вчені). Вона підтримана частиною суспільства, що була налаштована на проведення реформ. Згідно з опитуваннями громадської думки, ця реформа отримала підтримку більшості громадян.

Завдяки реформі державного управління, Словаччина сьогодні – це децентралізована унітарна країна, з достатнім рівнем політичної стабільності. Реформа також створила сприятливі умови для розвитку окремих регіонів та міст, для поступового зниження +значних регіональних відмінностей.

b. Реформа пенсійної системи

Метою пенсійної реформи було досягнення довгострокового стійкого розвитку державних фінансів, що знаходились під загрозою довготермінових несприятливих демографічних трендів.

Посилення елементів вислуг у системі були для того, щоб очікувані пенсії відповідали рівню внесків громадянина, сплачених в систему, та стимулювали довгострокові заощадження.

У 2005 році була запроваджена трискладова пенсійна система. Перша складова включає у себе безперервну систему виплати пенсій з поточних доходів, а не зі спеціальних фондів; друга (приватність, капіталізація) складова базується на пенсійних заощадженнях, а третя складається з різноманітних форм добровільних пенсійних заощаджень або страхування.

Вік виходу на пенсію був підвищений та запроваджений новий механізм валоризації вже призначених пенсій.

c. Реформа соціальної системи та ринку праці

Важливою галузевою реформою була реформа соціальної системи та ринку праці. Її терміновість була визначена тим фактом, що з початку 1990-

х років однією з найбільш нагальних проблем у Словаччині було безробіття.

Лібералізація торгівлі, приватизація державних активів і реструктуризація економіки супроводжувались на початкових етапах переходу масовим скороченням штатів, особливо працівників неприбуткових державних підприємств.

Наприкінці 1990-х років рівень безробіття зріс до 20% від загальної кількості робочої сили (у середині першого десятиліття 2000-х рр. рівень знизився до 7%, але у 2014 році коливається у межах 13-14%).

Держава повинна була справлятися з цими новими соціальними проблемами шляхом створення окремої системи соціальної допомоги та професійної перепідготовки (перекваліфікації) працівників. Ці процеси були спрямовані на забезпечення громадян, що втратили роботу, можливістю знову розпочати свою професійну кар'єру.

Досвід Словаччини показав, що рівень безробіття напряму співвідносився з типом урядової соціально-економічної політики. Після 1993 року найнижчий рівень безробіття у Словаччині був зафіксований у період, коли країна була керована тими політичними силами, які запроваджували ліберальні економічні реформи, що покращували загальний бізнес-клімат, створювали сприятливі умови для притоку іноземного капіталу та запровадження нових технологій.

У періоди, коли країною керували партії, які робили акцент на державній регуляції та відмовлялися від подальшої лібералізації ринкового клімату, безробіття, навпаки, зростало.

d. Реформа системи охорони здоров'я

Прикладом незавершених реформ може бути реформа системи охорони здоров'я. Вона була започаткована у 2002 році правоцентристським урядом.

Однак Кабінет міністрів, керований Соціал-демократичною партією, яка прийшла до влади 2006 року, відмовився продовжувати її. Метою реформ було створення моделі гнучких інструментів для впровадження політики охорони здоров'я, зміни ролі держави у системі охорони здоров'я, покращення якості послуг та формування конкурентного середовища в сфері охорони здоров'я.

Основні заходи у реформуванні системи охорони здоров'я включали усунення заборгованості у цій галузі, запровадження символічної плати за основні медичні послуги.

Йдеться про відвідування лікарів, рецепти на ліки, госпіталізацію та використання медичного транспорту (ці заходи були скасовані урядом соціал-демократів у 2006 році), трансформація компаній, що займалися медичним страхуванням, та госпіталів у акціонерні товариства (трансформація госпіта-

лів була також зупинена новим урядом), відміна надлишкових потужностей.

Ситуація у системі охорони здоров'я донині є темою гострих політичних дебатів через проблеми, які є наслідком неповної, незавершеної реформи.

е. Реформа системи освіти

Інший приклад незавершених реформ – це реформа системи освіти. Хоча деякі заходи були вжиті (трансформація державного адміністрування освіти на регіональному рівні), спроба запровадити модель фінансування з багатьох джерел (включаючи сплату за навчання в університетах та створення моделей студентських позик) провалилася, в основному, з політичних причин. Модель рівноцінного фінансування державних та приватних університетів не була поки що впроваджена. Так само, як освітній ринок не був відкритий для закордонних шкіл та університетів.

ф. Судова влада

З точки зору остаточних результатів, найбільш проблематичною була реформа судової системи Словаччини. Судова влада пасе задніх у транзитному процесі в порівнянні з іншими сферами суспільства.

Незалежна судова влада не стала лідером трансформації, незважаючи на ту роль, яку суди повинні відігравати, створюючи фон для стабілізації демократичної політичної системи, поваги до права, рівності перед законом, виконання базових громадянських прав та свобод та реалізації принципу справедливості.

Хоча на базі прийнятих нових законів інституціональні зміни відбулися у сфері юстиції й окрема, незалежна гілка у потрібному поділі влади була сформована, в судовій гілці, на відміну від політичної та економічної сфер, швидке «переформатування» еліт – у персональному складі суддівської сфери – не відбулося.

Демократичні механізми зміни працівників у судах впроваджувалися після 1989 року повільно, з довготривалим пошуком відповідної моделі відбору та призначення суддів, адекватного оцінювання їхньої діяльності у минулому та зараз, процедур для призначення президентів та віце-президентів судів.

Елементи нерозривності з ситуацією, яка існувала під час недемократичного режиму, залишалася у судовій системі через вищевказані причини довші, ніж в інших сферах. Тому й розрив із минулим був тут менш радикальним.

Більше того, судова система не стала центральною темою уваги політиків, лідерів громадської думки та медіа. Фокус було зроблено головним чином на формальних аспектах прийняття рішень та компетенційної неза-

лежності судів, ніж на персональній стороні питання – того, хто реально надасть гарантії для такої незалежності. Структурні, інституційні зміни у судовій системі наздогнали зміни персонального складу працівників, а також зміни у внутрішньому складі судової системи.

Ця проблема загострювалася й іншими труднощами, такими як авторитарні практики влади після утвердження незалежної держави (особливо у 1994-1998 рр.), робота націонал-популістських партій та їхня стійка позиція у владі, політизація, конфлікти між суддями, корупція, низький рівень довіри до судової системи серед громадськості тощо.

ВИСНОВКИ

Перспективи реформ та поступової інтеграції України до ЄС будуть залежати від внутрішніх можливостей країни знайти рішення існуючих проблем та імплементувати ці рішення у державній політиці.

Діяльність внутрішньополітичних акторів (тих, хто приймає рішення в політиці, урядовців, політиків, бізнесменів, медіа, громадських інтелектуалів, активістів громадянського суспільства) буде відігравати головну та незамінну роль.

Однак використання досвіду країн Центральної Європи, накопиченого під час трансформації, і висновки, зроблені на основі їхніх досягнень та невдач, можуть допомогти Україні прискорити й поглибити реформи, а також уникнути зайвих помилок.

ПОЛЬСЬКО-РОСІЙСЬКІ ВІДНОСИНИ: СКЛАДНІ 25 РОКІВ СПІЛЬНОЇ ІСТОРІЇ

Лукаш ВЕНЕРСЬКІ,

Аналітик Європейської Програми Інституту громадських справ, Польща

ВСТУП

За останні 25 років поляки були свідками серйозних змін у своїй країні. Коли комуністична система була зруйнована, Польща зіткнулася з викликами всередині країни (неминучість модернізації економіки та боротьба з безробіттям, яке виникло після 1989 року, необхідність реформувати польську правову систему згідно з демократичними стандартами), а також із переформатуванням своєї міжнародної політики.

Після майже півстоліття членства у вимушеному альянсі з Радянським Союзом демократична Польща вирішила рухатися в бік євроатлантичних структур та пізніше подавати заявку на членство в НАТО та Європейському Союзі.

Вибір нового шляху на міжнародну арену означав у той самий час, що Польща по-новому має будувати свої стосунки з Росією – спадкоємцем Радянського Союзу. Але цього разу стосунки повинні були будуватися на партнерстві, а не на перевазі та субординації, як це було під час комуністичної ери.

Цей текст написаний для того, щоб пояснити читачам, наскільки складними були польсько-російські стосунки в останні 25 років та які проблеми мала розв'язати Польща.

На початку необхідно нагадати точку відліку для країни: у липні 1989 року, тобто вже після частково вільних виборів до парламенту та вільних виборів до Сенату Польщі, Радянський Союз ще існував, а Польща тоді була членом Варшавського договору та Ради економічної взаємодопомоги. І щонайменше 50.000 радянських солдат знаходилися на своїх базах у Польщі.

У русі з 1989 року до тієї точки, де перебувають польсько-російські відносини зараз, було багато складностей – деякі з них були успішно вирішені, інші все ще негативно впливають на взаємини.

Автор вирішив окреслити ці, найбільш очевидні проблеми (а також декілька історій успіху) та поділити їх на три частини: перша присвячена історії, друга – політичним питанням, а третя – здобуткам у взаєминах.

Поділ між історією і політикою – це, звичайно, авторське рішення, оскільки деякі теми дуже взаємопов'язані. В той же час інші охоплюють більш ніж одну царину. Більше того, формат тексту дозволяє аналізувати тільки деякі проблеми. Вибір цих проблем був винятковим рішенням автора.

Автор підбиває підсумок цього тексту своїми роздумами щодо того, чи зможуть приклади польсько-російських відносин упродовж останніх 25 років бути корисними для українців у формуванні політики відносин зі східним сусідом.

Необхідно зауважити, що автор вирішив не включати до тексту аналіз впливу нинішньої кризи між Україною і Росією (анексія Криму, роль Росії у війні на сході України) на польсько-російські відносини. Цю проблему необхідно аналізувати окремо...

Історичні відносини

Сприйняття спільної історії – одна з найбільших проблем у відносинах між Польщею і Росією. Сотні років обопільної шкоди створили глибокі рани, які буде дуже складно залікувати.

З польської точки зору, наступні історичні події потребують сьогодні особливої уваги. Перша – це розправа в Катині, страта понад 20.000 польських офіцерів та цивільних за наказом найвищих чинів Радянського Союзу (політбюро ВКП(б)-КПРС) під час Другої світової Війни (1940 рік)¹.

Назва «Катинська трагедія» походить із назви селища Катинь, місця, де перші масові захоронення польських офіцерів були знайдені у 1941 році. Через 75 років після масового розстрілу проблема сприйняття Катинської трагедії все ще далека від досягнення консенсусу. Поки поляки стоять на позиції того, що всі докази (документи, показання свідків розстрілу та дослідників місця трагедії) свідчать: трагедія повинна бути розцінена як геноцид польської нації.

Позиція Росії після 10 років довгого слідства полягає в тому, що розстріл польських офіцерів та цивільних був тільки перевищенням повноважень тими, хто належав до найвищої ланки командування Радянського Союзу та російської Червоної армії².

Інша проблема в історії взаємовідносин – це загальне сприйняття ролі Радянського Союзу та Червоної армії під час Другої світової війни. Російська Федерація, спадкоємець Радянського Союзу, хоче бути сприйнятою як країна, що звільнила Центральну Європу від нацистської Німеччини. Але поляки бачать той період як час, коли один ворожий режим (нацизм) був замінений іншим (комунізмом).

¹ Дізнатися більше про розправу в Катині можна тут: http://www.katyn-pamietam.pl/o_katyniu.html [польською] або http://www.historylearningsite.co.uk/katyn_wood_massacre.htm [англійською].

² А. Гур'янов, Дії асоціації «Меморіал» щодо Катинської розправи, «Катинський злочин в очах сучасних росіян», Варшава, 2007, http://arch.ipn.gov.pl/ftp/katyn/ZESZYTY22-Zbrodnia_katynska_w_oczach_wspolczesnych_rosjan.pdf, стор. 22.

Це ставлення резонує й досі. Наприклад, у сприйнятті того, як ставитися до монументів радянським та польським комуністичним урядовцям, які були встановлені у Польщі, та назвами вулиць, що мають імена відомих комуністичних активістів попереднього сторіччя.

Для того, щоб розібратися з історичними проблемами, польська і російська влади вирішили створити орган, що в змозі зібрати істориків з обох сторін, які працюватимуть разом над цими дуже вразливими питаннями. Він був створений у 2002 році під назвою «Польсько-російська група з важких питань».

Незважаючи на те, що теоретично ця група була важливим кроком вперед в покращенні розуміння спільної історії, на практиці вона отримала дуже невеликий успіх, зокрема внаслідок політичних проблем³.

ПОЛІТИЧНІ ВІДНОСИНИ

Інша група проблем, які виділені автором, – політичні: 1) ті, з якими польська влада спромоглася розібратися, хоча вони вважалися дуже складними та такими, що мали негативний вплив на двосторонні стосунки; 2) питання, які вважалися несерйозними; 3) питання, що на початку не вважалися такими, що можуть спричинити конфліктні механізми, але пізніше спровокували ескалацію непорозуміння.

Одне з політичних питань, що мало дуже важливий вплив на формування польсько-російських стосунків, – це процес вступу Польщі до НАТО. Росія з самого початку була стійким противником такого кроку. З польської точки зору, дорога в НАТО була політикою невеликих кроків, які робилися з огляду на ситуацію та становище Польщі на міжнародній арені.

Перші дискусії з приводу того, як наблизити Польщу до НАТО, помітні вже у 1990 році. Проте це були тільки неофіційні заяви, тому що Польща все ще належала до Варшавського договору.

Януш Онишкевич, колишній міністр закордонних справ Республіки Польща, написав у одному зі своїх звітів, що на початку 90-х членство РП у НАТО було фантазією не тільки для СРСР / Росії, але також і для партнерів із ЄС та США⁴.

Спочатку Варшава мала бути обережною, отримати згоду СРСР (пізніше – Росії) з питань виведення російських солдат із території країни та підтвердження західного кордону Польщі.

³ Незабаром після створення у 2002 році, функціонування «Польсько-Російської групи з важких питань» було призупинене. Група почала працювати знову у 2008 році. Тепер експерти групи регулярно зустрічаються, зазвичай двічі на рік. До теперішнього часу під патронатом цієї групи були видані 2 книги.

⁴ Я. Онишкевич, На шляху до НАТО. Частинки спогадів, [у:] Національна безпека. 15 років у НАТО. – Варшава 2014, с. 23 [польською].

Але в той самий час польська влада вирішила активно розвивати контакти з представниками НАТО на нейтральних засадах, через візити генералів Альянсу до Польщі, а польських – до штаб-квартири НАТО в Брюсселі або участі польських політиків у Парламентській асамблеї НАТО⁵.

Для просування національних інтересів у бік НАТО польська влада була також зацікавлена у використанні персональних ресурсів – людей, що могли створити позитивний імідж країни за кордоном. З одного боку, ця група включала представників польської амбасад у Сполучених Штатах, політеліти США та, з другого – пропольське лобі (наприклад, Збігнєв Бжезинський), яке створювало противагу проросійському.

Перші офіційні заяви про польське бажання вступити до НАТО були представлені у вересні 1991 року, коли польський прем'єр-міністр Кшиштоф Белецький, який брав участь у засіданні Північноатлантичної ради у Вашингтоні, виступив із вимогою прийняття країн Центральної та Східної Європи до Альянсу.

У вересні 1993 року президент Польщі Лех Валенса надіслав листа генеральному секретарю НАТО, в якому стверджував, що членство Польщі у НАТО є одним із пріоритетів польської зовнішньої політики⁶.

Ці заяви не мали великої міжнародної підтримки на початку. Неважливо, хто намагався виступати проти членства Польщі у НАТО – російська влада, західні країни або польські політики, – основна причина цього неприйняття завжди була позицією московської влади та її потенційною реакцією на процеси розширення НАТО.

Було багатозапитань, які ставило багато людей: чи не спровокує вступ нових країн до НАТО другу холодну війну, чи не буде негативного впливу на процеси демократизації Росії, чи не зупинить це конструктивний діалог з Москвою?

Але польська влада спромоглася підготувати дуже ґрунтовну відповідь. Згідно з їхньою точкою зору, відмова від розширення не захистить світ від нової холодної війни, але скоріше спричинить подальше поглиблення старого поділу. Більше того, членство у НАТО принесе Польщі мир і стабільність та захистить країну від будь-яких нервових дій у разі погіршення відносин із Москвою.

Інший аргумент був ще більш практичним: польська влада намагалася попередити членів НАТО, що у разі будь-якого конфлікту у Східній Європі, краще зіткнутися з ним на східному кордоні Польщі, ніж на східному кордоні Німеччини⁷.

Зрештою, діяльність польської сторони була тільки частиною фіналь-

⁵ Ibidem, с. 24-25.

⁶ Польський шлях до НАТО. http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/organizacje_miedzynarodowe/nato/polska_droga_do_nato/

⁷ Я. Онишкевич, На шляху до НАТО..., с. 29-31.

ного успіху на шляху до НАТО. Необхідно наголосити, що Росія, яка вважалася головною перепоною у процесі розширення, також була частиною прийняття цього рішення. Проблеми у міжнародній політиці Росії⁸ продемонстрували нестабільність цього партнера та об'єднали різні політичні кола у Польщі в їхньому євро атлантизмі. В той же час амбіційна політика російської влади на міжнародному рівні щодо членства Польщі у НАТО⁹ (те, що неможливо побачити сьогодні) переконала інші країни у тому, що Росія не готова до величезних жертв задля того, щоб зупинити Польщу на шляху до вступу в НАТО. Польща скористалася своїм шансом, ставши членом організації у березні 1999 року.

Для Польщі 1990-ті роки та початок XXI ст. були також часом перемовин з іншою міжнародною організацією – Європейським Союзом. На щастя, в той час Росія не позиціонувала себе стійким противником процесу розширення.

Таке ставлення московської влади мало декілька причин. Одна з них – те, що на зламі 20-го та 21-го сторіч Росія була в процесі політичних змін, а новообраний президент Росії Володимир Путін хотів, щоб на міжнародній арені його сприймали як людину, що готова до укріплення відносин із Європейським Союзом.

Більше того, сприйняття ЄС у Росії загалом було іншим у той час – не опонента проекту Євразійського Союзу, який бореться за сфери впливу (тобто Україну, Молдову, Грузію та інші країни Східної Європи), але як партнерської організації.

Третьою причиною було те, що новообраний президент Путін вирішив сконцентруватися на конфлікті у Чечні, що походив із кризи 1998 року, та боротьбі проти місцевих олігархів.

Незважаючи на це, проблеми з членством Польщі у ЄС все-таки були. Особливо проблема відновлення візового режиму між Польщею і Росією, вплив, який це матиме на Калінінградський регіон, російський анклав на кордоні ЄС і НАТО¹⁰.

Останнє політичне питання – це катастрофа польського літака у Смоленську 10 квітня 2010 року. Невдовзі після трагедії, здавалося, (як би парадоксально не звучало) це матиме позитивний вплив на двосторонні стосунки.

⁸ Політична нестабільність була очевидною, наприклад, під час конституційної кризи у Росії в 1993 році. Дізнатися більше: <http://www.rferl.org/content/russia-players-1993-crisis/25125000.html>

⁹ З одного боку, МЗС Росії заявило, що польське членство у НАТО – «це як викопувати ідеї, що пахнуть нафталіном»; з іншого – президент Борис Єльцин під час свого візиту до Польщі у вересні 1993 року стверджував: «вступ Польщі до НАТО не порушуватиме головних інтересів Росії та є підтвердженням принципу, що кожна країна має право обирати альянси для себе». Невдовж після цього Єльцин відізвав свої слова...

¹⁰ Щоб дізнатися більше, будь-ласка, відвідайте: http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska [польською]

Російська влада заявила про своє бажання надати якомога більше підтримки для того, щоб розслідувати інцидент, а пересічні громадяни демонстрували величезну чутливість та співчуття польським громадянам. Опитування громадської думки, проведене у Польщі у травні 2010 року, через місяць після катастрофи, показало, що поляки високо оцінили таке ставлення росіян. Половина респондентів позитивно оцінила дії російської сторони для пояснення причин авіакатастрофи у Смоленську, тільки 34% мали протилежні погляди. В той же час 58% поляків стверджувало: вони вірять у те, що росіяни хочуть знайти пояснення цієї катастрофи.¹¹

На жаль, позитивне ставлення до Росії стосовно залученості Польщі у розслідуванні авіакатастрофи у Смоленську швидко скінчилося. Російська сторона не була дуже налаштована проводити ретельне розслідування, як було заявлено раніше.

Натомість Міжнародний авіаційний комітет (МАК) опублікував звіт, який майже повністю звинувачував польську сторону в тому, що вона є винуватцем трагедії. Цей звіт був названий польськими експертами сумнівним¹².

Політика Росії скоро відобразилася у польському опитуванні громадської думки. У лютому 2011 року тільки 17% поляків позитивно оцінили дії, вжиті російською стороною для пояснення причин авіакатастрофи у Смоленську, та тільки 33% респондентів стверджувало: вони вірять у те, що росіяни хочуть знайти пояснення катастрофи¹³.

З того часу ситуація погіршилася, через небажання росіян повернути до Польщі так звані «чорні скриньки» та уламки літака для проведення належного розслідування польськими експертами¹⁴.

ФАКТИ УСПІХУ

Історія взаємин між Польщею та Росією за останні 25 років є дуже складною та сповненою проблем. Деякі з них уже були вирішені, в той час

¹¹ Думки щодо польсько-російських відносин після катастрофи у Смоленську та про дії, що були вжиті для з'ясування її причин: CBOS, Варшава, березень 2011 року, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_028_11.PDF [польською], с. 5, 8

¹² Щоб дізнатися більше, будь-ласка, відвідайте: <http://www.komisja.smolensk.gov.pl/kbw/komunikaty/8695,Raport-koncowy-MAK-ze-wskazaniem-zmian-do-projektu-raportu.html> [польською, російською]

¹³ Думки щодо польсько-російських ... [польською], с. 5,8.

¹⁴ Інші питання, що були також оцінені як ті, що мають видимий вплив на взаємовідносини між Польщею і Росією, наприклад: побудова системи протиракетної оборони (ПРО) у Польщі та побудова трубопроводу «Північний потік», не були висвітлені у статті через її формат. Автор закликає всіх людей, що зацікавлені у цій темі, дізнатися більше про ці проблеми самостійно. Приклад джерел інформації: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1508.pdf> («Північний потік»); http://en.wikipedia.org/wiki/US_missile_defense_complex_in_Poland (система протиракетної оборони у Польщі).

як інші ще далекі від компромісу. Але не потрібно забувати про те, що деякі позитивні аспекти співпраці є видимими.

Перший приклад – це «Калінінградський трикутник», що був започаткований у 2011 році. Він функціонує у формі щорічної зустрічі повпредів Польщі, Росії і Німеччини. Ідея та формат консультацій були запозичені з Веймарського трикутника – тристоронніх зустрічей між польськими, німецькими і французькими урядовцями.

Перша тристороння зустріч була проведена в Калінінграді 21 травня 2011 року. Згідно із заявами дипломатів, «Калінінград був навмисне обраний приймаючим містом для тристороннього діалогу, тому що як російський ексклав, розташований між Польщею і Литвою, він сприймається як центр зв'язку між Німеччиною і Росією»¹⁵.

Під час зустрічі міністри закордонних справ Польщі, Німеччини і Росії обговорили безвізовий режим для громадян Калінінграда, співпрацю у царині вищої освіти та санкції щодо білоруського режиму.

Наступна зустріч трикутника була організована у Берліні, де міністри трьох країн зустрілися 21 березня 2012 року. Кількість тем, що обговорювалися, була збільшена у порівнянні з 2011 роком, зокрема: Сирія, енергобезпека та співпраця науковців трьох країн¹⁶.

Третя зустріч проходила у Варшаві 10 травня 2013 року. Міністри обговорили такі питання співпраці НАТО та ЄС із Росією та знову ж таки ключові міжнародні питання, включаючи Сирію¹⁷.

Остання зустріч була проведена у червні 2014 року у Санкт-Петербурзі та головним чином була присвячена подіям в Україні.

Завдяки зустрічам у «калінінградському» форматі та успішній співпраці між Польщею і Росією, а також підтримці Німеччини на європейському рівні, РП і РФ досягли чогось, що може бути розцінене як найбільший успіх за останні 25 років взаємовідносин – підписання угоди про місцевий прикордонний рух. Підписана у грудні 2011 року (почала працювати у липні 2012 року), вона дозволяє людям із польських воєводств та Калінінградського регіону перетинати кордон без отримання візи.

Місцевий прикордонний рух суттєво впливає на регіон. З одного боку, він позитивно позначається на його економічному розвитку та незначному зменшенні високого рівня безробіття. Але, з іншого боку, значно важливі-

¹⁵ Щоб дізнатися більше, будь-ласка, відвідайте: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/zz_Archiv_BM-Reisen/2011/05-Polen-Kaliningrad/110521-Kaliningrad-node.html [англійською].

¹⁶ Зустріч міністрів закордонних справ «Калінінградського трикутника», заява МЗС Польщі 21 березня 2012 р.: http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/spotkanie_ministrow_spraw_zagranicznych_trojkat_krolewieckiego

¹⁷ Зустріч «Калінінградського трикутника» у Варшаві, заява МЗС Польщі 10 травня 2013 року: http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/spotkanie_trojkat_krolewieckiego_w_warszawie

ше те, що цей рух створює можливості для громадян Польщі й Росії більше взаємодіяти, розуміти одне одного краще та боротися проти довготривалих негативних стереотипів¹⁸.

ВИСНОВКИ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Коли хтось намагається підбивати підсумки відносин між Польщею і Росією, він швидко прийде до думки, що це була чверть сторіччя проблем із маленькими успіхами.

Проте Польща, незважаючи на складнощі, завжди намагається просуватися вперед у побудові відносин. І це може стати першою порадою для України – ніколи не здаватись.

Декілька років тому Польща не була очікуваним гостем у НАТО та ЄС, а заперечення Росії зробили переговірний процес щодо вступу ще більш складним (особливо щодо вступу до НАТО). Але Польща спромоглася подолати всі труднощі. Україна може зробити те саме.

Більше того, Україна повинна також прийняти до уваги польський досвід у використанні людських ресурсів, тобто людей, які можуть слугувати проукраїнським лобі у світі. Польща зробила так, наприклад, у питаннях членства в НАТО. Чим більше коло друзів (країн, але також і персоналій) України у Європі та світі, тим більші можливості успішно втілити національні інтереси в життя.

Важливим прикладом також може бути «Калінінградський трикутник». У цьому форматі Польща запозичує досвід німецької політики по відношенню до Росії та шукає союзників у Берліні, коли йдеться про найскладніші питання польсько-російських стосунків.

Схожий тристоронній формат Росії, України і третьої сторони, у разі правильної побудови, може також спрацювати на користь України.

В той самий час українська влада має пам'ятати, що Польща може слугувати прикладом тільки в деяких справах. Після прориву у 1989-91 роках Польща ніколи не розглядалася Росією як сфера впливу, що зараз відбувається з Україною, – тільки в якості близького сусіда.

Польща проклала собі шлях до НАТО та ЄС тоді, коли російська міжнародна політика була не такою консолідованою, як зараз. Ці два фактори стали запорукою того, що завдання Польщі було набагато простішим, ніж завдання України сьогодні. Але якщо Польща спромоглася досягти своїх цілей на міжнародному рівні, Україна також може досягти успіху.

¹⁸ Л. Веренські, П. Казимиркевич (співпраця), Пограничний Ландшафт: перспективи та досвід функціонування місцевого прокордонного руху з Калінінградським регіоном, Інститут Справ Публічних, Варшава, 2013 рік, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1273460855.pdf> [англійською].

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Пьотр КАЖМИРКЕВИЧ,

Експерт Інституту громадських справ, Польща

ОГЛЯД

Безвізовий режим є особливо важливою вигодою процесу реформ, оскільки він не тільки спричиняє фундаментальні реформи у системі внутрішньої безпеки, але також представляє найбільш відчутні та прямі надбання європейської інтеграції для українських громадян.

Це також буде першим позитивним сигналом, надісланий Європейським Союзом суспільству в складні часи затратних та болісних реформ. Тим самим ЄС запрошує українців у сім'ю європейських націй.

Польща довгий час була захисником такого кроку. Вона подбала про те, щоб зменшити будь-які практичні складності, які з'являлися в результаті зростаючої розбіжності між двома країнами через різницю в їхніх геополітичних векторах.

Ця стаття доводить, що незважаючи на ґрунтовну схожість між Польщею й Україною як країнами триваючих еміграції та імміграції, питання того, наскільки польський досвід може бути корисним для України у подоланні сучасних викликів, необхідно вивчати.

Вона пропонує не рішення, які були вживані у довгому еволюційному процесі політичного розвитку Польщі, а те, що може вважатися українськими можновладцями логікою процесів реформування у Польщі.

Відповідно деякі фактори успіху та невдач у розвитку польської міграційної політики визначені з позиції їхньої релевантності для українських потреб.

«Вікно можливостей» для реформ

Хоча технічно діалог із Європейським Союзом щодо реформ сектора внутрішньої безпеки виник під час президентства Януковича, прогрес у перемовинах зайшов у глухий кут та був зрештою зупинений під час Вільнюського саміту «Східного партнерства».

На початку 2014 року стало очевидним, що під час проведення реформ існували чіткі перепони, що існували в старій структурі держави. Міжнародні спостерігачі помітили, що до того часу українська демократія зісковзнула на дно «дефектної» категорії. Її можливості управління трансформаціями були

визнані «слабкими», а економіка демонструвала «функціональні недоліки»¹.

Чисто технічні та державоцентристські підходи до реформ не були б життєздатними, доки ці перепони не були б зруйновані. Парадоксально, але поглиблення кризи поставило Україну на геополітичному перехресті перед вибором, який необхідно було зробити щодо загальної орієнтації держави.

З цієї перспективи витіснення Президента Януковича та продовження діалогу з міжнародними фінансовими установами і ЄС могло бути «вікном можливостей», що дозволяло впроваджувати необхідні радикальні реформи. Нова влада зіткнулася з необхідністю стабілізувати макроекономічну ситуацію, що швидко погіршувалася, та стати на стійкий геополітичний курс, який би зрештою дозволив Україні закріпити свої позиції у євроатлантичній спільноті.

Поки реформи перебували в глухому куті або були в занепаді після «помаранчевої революції», здається, що **українські можновладці повинні розуміти абсолютну необхідність проведення глибоких змін у стратегічних сферах управління.**

МОЖЛИВОСТІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ

Новий політичний ландшафт – це унікальна можливість для того, щоб поділитися польським досвідом глибоких галузевих реформ. Один із факторів, який сприяв проведенню реформ у Польщі на початку та наприкінці 1990-х років (економічна стабілізація та так звані чотири реформи), на решті, присутній в Україні: правлячі еліти демонструють політичну волю модернізувати країну.

Цей спільний фактор може стати основою для доведення тези, що **Польща надає приклад процесу реформування, в якому зовнішня фінансова та технічна допомога стала ефективною, оскільки політичні еліти мали стійке бажання провести ці реформи.** Вони усвідомили необхідність швидкої трансформації, для того щоб боротися з новими зовнішніми викликами (промислова реструктуризація та інтеграція у євроатлантичні структури).

Те, що польська модель реформ може збігтися з поточними потребами України у ґрунтовних змінах, ще нічого не означає. На відміну від країн із більш вкоріненою традицією ліберальної демократії та вільного ринку, польські реформи були проведені на всеосяжній основі, підштовхувалися зовнішніми факторами та були керовані централізовано.

¹ Індекс Трансформацій Бертельсмана '2014: Звіт про ситуацію в Україні. Звіт можна прочитати тут: <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI%202014%20Ukraine.pdf>

СХОЖІ РИСИ ПОЛЬЩІ Й УКРАЇНИ

Один із секторів, у якому Україна може взяти до уваги польський досвід, – це міграційна політика. Два фактори висвітлюють схожі риси між двома країнами. По-перше, обидві є країнами, які в основному відправляють мігрантів до Західної Європи та в той же час приймають зростаючу кількість іммігрантів. По-друге, розташування на важливому східно-західному транзитному шляху: вони займаються посиленням власного контролю за в'їздом та перебуванням людей із країн третього світу.

Ці дві обставини зробили необхідною трансформацію національного законодавства, інституціональних систем та операційних практик, а також активізації співпраці з Європейським Союзом. Із точки зору ЄС безпека кордонів цих двох країн є надзвичайно важливою для запобігання нелегальній міграції на східному кордоні. В обмін на це допомога ЄС є інструментом у підвищенні спроможності прикордонних та міграційних служб обох країн у подоланні викликів транзитної міграції.

Однак результати процесу реформування в цій сфері були дуже різними у двох країнах. Найбільш різкий контраст спостерігався у режимі мобільності власних громадян, що з'явився уже у 1990-х роках, але ставав дедалі більш та більш виразним у наступному десятилітті.

Польща спромоглася підписати угоду про реадмісію з «шенгенськими» країнами у 1991 році, що проклало шлях до безвізового режиму для громадян Польщі. Україна уклала таку угоду лише тільки у 2009 році, та процес лібералізації візового режиму все ще не закінчений.

У процесі приєднання до Польщі до ЄС громадяни поступово отримали доступ до західноєвропейських ринків праці, які надали їм право на легальне проживання та захист їхніх трудових прав. На контрасті: легальні можливості на в'їзд та роботу були обмежені для громадян України, що призвело до того, що значна кількість українців працювала нелегально.

Декілька варіантів, які існували для них, були програмами амністії у Південній Європі, та керовані сезонні схеми праці, запропоновані, наприклад, Польщею у 2006 році. Ці заходи були тільки частковим вирішенням проблем зростаючого тягаря, який ще збільшувався із запровадженням віз новими країнами – членами ЄС із моменту їхнього приєднання до Шенгенської зони.

ЯК ПОДОЛАТИ БАР'ЄРИ НА ШЛЯХУ РЕФОРМ?

Звичайно, ключовою розбіжністю між двома країнами була чітка перспектива вступу до ЄС як основа для структурних реформ. Вона була присутньою у Польщі, але відсутньою в Україні.

В той же час різні результати реформ у двох країнах не можуть бути пояснені тільки різницею у геополітичних виборах, у результаті чого Польща стала членом євроатлантичної спільноти, а Україна лишилася у підвішеному стані. Як зауважив Андрій Стародуб у своєму аналізі уроків польських реформ у сфері міграційної політики для України, «схожість проблем не надає значних обґрунтувань для прямого використання польського досвіду в українській ситуації».²

Порівняння шляхів реформування в Польщі й Україні відкриває такі важливі бар'єри, які повинні подолати українські можновладці для використання польського досвіду:

а) Необхідність застосувати стратегічний підхід, у якому кожна з реформ ставала б частиною довгострокового процесу, поділеного на чіткі етапи та була відповідно відстеженою. У Польщі в реформі правил прикордонного та міграційного контролю, процедури та системи (1998) керувалися такими стратегічними документами: інтегрована стратегія управління кордоном, декілька вивірених шенгенськими планами дій. На контрасті: в Україні юридичні пропозиції пропонувалися індивідуально або окремими державними інституціями чи парламентськими групами. Не було розроблено графіка синхронізації роботи над відповідними частинами законодавства.

б) Важливість створення комплексної юридичної основи, яка б не тільки перелічувала всі норми та цілі політики, а також ж окреслювала б механізми, позначала прерогативи для всіх причетних державних установ та призначала процедури для співпраці між цими установами. Отже, Польща розпочала свої реформи з прийняття у 1997 році нового типу Акта щодо іноземців, який був призначений для регулювання всіх питань легальності в'їзду, перебування та виїзду негромадян. Згодом ухвалено декілька виконавчих регламентів, а також були додані нові інструменти для міграційного контролю, які вимагав ЄС. Останній перегляд міграційної політики відбувся у 2013 році та мав фундаментальний характер: закон був складений таким чином, щоб надавати повний список правил щодо прав та обов'язків іноземців. Хоч українська конституція вимагає, щоб усі норми щодо іноземців були включені до актів найвищої сили (парламентські та президентські рішення), реалізація прав іноземців у деяких сферах обмежена через неточності або відсутність правил.

в) Процеси реформування не повинні бути зупинені чи рухатися у зворотному напрямку в результаті конфліктів щодо компетенцій існуючих

² А. Стародуб. Польська міграційна політика: уроки для України. // До комплексної міграційної політики: Використовуючи польський досвід в Україні. – Інститут євро-атлантичного співробітництва / Інститут громадських справ. – Київ – Варшава. – 2010. Доступно за посиланням: <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Rozne/Towardsacomprehensivemigration.pdf>

установ або через започаткування нових інституцій. Так сталося з Державною міграційною службою, яка не змогла почати працювати через опозицію українського президента, а після короткого періоду роботи була розформована тільки задля того, щоб її робота була відновлена через деякий час. Польський досвід доводить: замість того, щоб започатковувати нові інституції, яким не вистачає адекватних кадрів або фінансування, більш ефективним може бути створення міжвідомчих консультаційних груп, у яких були б представлені всі міністерства та відомства, які залучені до процесу, надто – Міністерства внутрішніх справ³.

ЗА РАМКАМИ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ВІЗОВОГО РЕЖИМУ

Деякі з невдач в українських процесах реформування були спрямовані на процеси лібералізації візового режиму, який був подовжений підписанням двохстороннього «Плану дій». Шлях до безвізового режиму був поділений на два етапи таким чином, що тільки після успішного закінчення першої фази (правового та інституціонального наближення) українська влада могла перейти до другого (демонстрація здатності контролю нелегальної міграції). У травні 2014 року Україна закінчила проходження першого етапу лібералізації візового режиму з ЄС. Це завершує довгий період, під час якого країна повинна привести своє законодавство до європейських стандартів.

Досі реформи, яких вимагав ЄС від української влади, були, загалом, темою двохсторонніх переговорів. Вони схожі на технічні заходи у чітко окреслених сферах, які не були напряму прив'язані до довгострокових пріоритетів національної політики.

Однак є декілька серйозних причин для того, щоб оцінити, як відповідність нормам ЄС у цій сфері може допомогти вирішити деякі ґрунтовні потреби Української держави та суспільства. По-перше, Україна повинна повернутися до питання постійної імміграції своїх громадян, значна кількість яких живе у ЄС. По-друге, несприятлива довгострокова демографічна перспектива раніше або пізніше поставить питання імміграції на порядок денний країни. Насамкінець – триваюча боротьба за територіальну цілісність підкреслює питання безпеки кордонів та контролю за легальним перетинанням їх і проживанням.

Рішення всіх цих проблем може бути знайдене до певної міри у досвіді Польщі як країни, що модернізувала свій кордон та систему міграційного

³ Для отримання детальної інформації див.: В. Чумак, П. Кажмиркевич, О. Львова, Координуючи міграційну політику в Україні: Уроки з Польщі. – Інститут громадських справ, Міжнародний центр вивчення політики. – Варшава-Київ, 2009. Доступно за посиланням: <http://www.isp.org.pl/files/13868749490420392001263287344.pdf>

контролю та шукає відповіді на гострі питання еміграції значної частини свого населення після того, як бар'єри працевлаштування за кордоном були усунені.

Україна може схотіти використати інші підходи, ніж використовувала Польща у тих сферах міграційної політики, які не врегульовані на рівні ЄС, але все ще потребують вирішення на національному рівні.

Можна привести два приклади: політика щодо українців, що проживають за кордоном, та інтеграційна допомога тим мігрантам, які повертаються, а також тих, котрі прибувають до країни.

Пріоритет відповідності вимогам ЄС означав, що Польща сконцентрувалася впродовж десятиліття, яке привело її до вступу (1997–2007 рр.), на умовах в'їзду іноземців, боротьба з нелегальною міграцією та впровадження найсуворіших заходів з контролю. В той самий час, більш «позитивним» аспектам міграційної політики (стимули для повернення польських громадян із-за кордону та залучення трудових мігрантів для місцевого ринку праці) приділялося відносно менше уваги. Вони були розроблені тільки нещодавно (найбільш інтенсивно – з 2011 року). Україні, що зіткнулася водночас із викликом зупинення триваючої еміграції населення працездатного віку та необхідності вирішення демографічних і трудових потреб, доведеться вирішувати ці питання разом із побудовою можливостей для контролю за кордонами та запобігання нелегальної міграції.

ВИСНОВКИ

Україна не є «чистим листом», на який можуть бути цілком перенесені системні польські реформи.

Багато було зроблено в діалозі з ЄС (головним чином, це перегляд законодавчої бази, започаткування нових інституцій), Міжнародної організації з міграції та Агентства ООН у справах біженців (допомога мігрантам та біженцям) та ключовими міжнародними донорами (США, Німеччина).

Внаслідок цього ми не можемо більше вважати, що дві країни за замовчанням мають найкращу відповідність. Замість того ми радимо аналізувати кожну проблему в цьому секторі на різних умовах, беручи до уваги специфічні потреби України як бенефіціара.

Для того, щоб визначити, якою мірою Україна може успішно використати польський досвід, необхідно **визначити ті царини політики, де польський процес реформ збігається з поточними потребами України, а також спиратися на специфічні приклади, які можуть бути використані для вирішення певних проблем у цих сферах.**

Під час розробки програм галузевої допомоги, необхідно оцінювати, як капіталізувати наявні сильні сторони польського досвіду та ноу-хау, а також як підігнати заплановані втручання до нагальних потреб українських установ. Спочатку, необхідно розробити матрицю для кожного з визначених секторів політики, в якій у доповнення до ключових учасників змін, вказати перепони для реформування та відповідний тип втручання. Аналіз невдач ініціатив з реформування в Україні демонструє, що **деякі інструменти, які були успішно використані, як частина польської допомоги (навчання працівників нижчого та середнього ступенів, презентації фактичних випадків працюючих реформ, неформальна комунікація з тими, хто приймає рішення) може бути використаний для вирішення оперативних питань.** Разом зі зміною правил гри, інституціональною реструктуризацією, координацією діяльності на центральному рівні та адекватним фінансуванням, ця діяльність з операційних реформ може створити необхідну критичну масу для загального успіху реформ.