



Центр «Нова Європа»
Київ

Policy Memo

<http://neweurope.org.ua/>
info@neweurope.org.ua

<https://www.facebook.com/NECUkraine/>
https://twitter.com/NEC_Ukraine

Центр «Нова Європа», 2018

G7 В УКРАЇНІ: ПІДТРИМКА, КРИТИКА ЧИ КРИТИЧНА ПІДТРИМКА?

Альона Гетьманчук

РЕЗЮМЕ

Група підтримки семи (G7) залишається унікальним та часом визначальним гравцем у процесі реформ в Україні. Перехід групи до тихої дипломатії з акцентом на більшу кількість закритих зустрічей із ключовими стейкхолдерами реформ є загалом виправданим. Публічних заяв має бути менше, але зі справді важливих приводів. Такі заяви мають сприйматись як останнє попередження колективного Заходу, а не спосіб вчергове нагадати про існування Групи. Важливим є також посилити взаємодію і скоординованість дій між Групою підтримки та глобальним G7, аби уникнути маніпуляцій щодо паралельних порядків денних для України з боку західних посольств в Україні та західних столиць. Українському уряду важливо мати реалістичні очікування щодо канадського головування і зосередити увагу на запрошенні Павла Клімкіна на міністерську зустріч у квітні. Також важливо пам'ятати, що критика теж є елементом підтримки. І головне: найгірше для України опинитись у ситуації, не коли західні партнери нас критикуватимуть, а коли нас ігноруватимуть.

До процесу реформування України залучені різні міжнародні партнери і в різних форматах. Один із важливих форматів – Група підтримки України в рамках Групи семи (G7), яку очолюють послы країн «сімки» в Україні (США, Німеччини, Канади, Британії, Франції, Японії, Італії). Їхня активна позиція була



Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

визначальною в просуванні низки критично важливих реформ впродовж останніх кількох років. Зокрема, е-декларування, медичної та пенсійної реформ. Їхня роль суттєво зростає, з огляду на те, що наступний виборчий рік буде критично важливим для збереження України на треку реформ, а отже, на європейському треку загалом. Це мемо є першою спробою проаналізувати роботу Групи семи в Україні і надати певні рекомендації для посилення ефективності її діяльності.

Формат Групи семи є новим для G7 і створений винятково для України. У деяких столицях G7 навіть називають його своєрідним експериментом. Група підтримки була створена за німецького головування в «сімці» у 2015 році. Серед деяких країн-членів G7 популярною є думка, що Ангела Меркель та її колишній зовнішньополітичний радник Крістофер Хойзген бачили в майбутній Групі підтримки G7 прототип своєрідної Тройки для Греції. Щоправда, німецькі дипломати це спростовують, посилаючись на зовсім різні завдання та важелі впливу в рамках Тройки на Грецію та в рамках Групи підтримки на Україну.

Важливо підкреслити, що група підтримки була створена саме для сприяння реформам в Україні. Таку ініціативу Берліна варто розглядати як ще один доказ серйозності намірів Німеччини Ангели Меркель не лише у сприянні врегулюванню ситуації на Сході України, а й у процесі реформ в Україні. «Група підтримки G7 – це не про безпеку, не про Донбас, і не про Крим, а про реформи», – чітко окреслив один із дипломатів напрямок діяльності групи.

Публічний вимір роботи Групи підтримки зводиться до заяв з приводу тих чи інших реформ в Україні. Менш публічний – до зустрічей із ключовими акторами в процесі реформ в Україні та безпосередньо Президентом.

Група підтримки продовжила свою роботу за головування Японії у 2016-му, Італії у 2017-му та наразі Канади у 2018 році. Щоправда, рівень активності за двох головувань був різним. Лише один симптоматичний показник: за головування Японії послы G7 зустрічались із Президентом Порошенком 4 рази, за головування Італії – лише один раз.

ПРІОРИТЕТНІ ПРІОРИТЕТИ

Із січня цього року головування в G7 перейняла Канада. В Україні з головуванням цієї країни були пов'язані особливі сподівання, враховуючи високий двосторонній рівень партнерства двох країн, характерний після Революції гідності та початку російської агресії в Україні. Важливо зауважити, що й сама G7 у нинішньому вигляді є результатом російської агресії щодо України. І саме Канада у 2014 році ініціювала переформатування G8 у G7 шляхом виключення Росії з на той час ще «вісімки» у відповідь на агресію Росії в Україні.

Справді, Канада від початку головування демонструє бажання суттєво посилити роль групи підтримки. Як зауважують представники інших країн G7, помітними, зокрема, є спроби певної «інституціоналізації» групи. Якщо за німецького головування вона була створена для більш неформального спілкування, то за канадського – зустрічі послів G7 відбуваються кожні 2 тижні (по середах), що дозволяє главам дипломатичних місій заздалегідь відповідно планувати свій графік. Це не беручи до уваги зустрічей послів G7 з українськими партнерами. Також почали відбуватись регулярні зустрічі на експертному рівні, тобто на рівні дипломатів посольств Групи семи. Такий підхід сприяє ще більшій координації між країнами «сімки», яка й до того була досить злагодженою. Як зізнався



Таблиця 1. Пріоритетні напрямки роботи G7 Групи з підтримки України на 2018 рік

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ РОБОТИ G7 ГРУПИ З ПІДТРИМКИ УКРАЇНИ НА 2018 РІК

CANADA
G7 AMBASSADORS
FOR REFORM
IN UKRAINE



ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

- ✓ Створення незалежного Антикорупційного суду відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.
- ✓ Забезпечення незалежності, ефективності та спроможності національних інституцій, що борються з корупцією; покращення функціонування системи електронного декларування для державних службовців та політичних партій та зняття вимог е-декларування для активістів боротьби з корупцією.
- ✓ Завершення оновлення судової системи, посилення підзвітності та незалежності судів, моніторинг впровадження судової реформи та продовження реформи Генеральної прокуратури.



ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ

- ✓ Реформування Державної податкової служби, митної служби та фінансової поліції та збереження фінансової стабільності.
- ✓ Впровадження подальшої дерегуляції у поєднанні з приватизацією державних підприємств і банків та покращення корпоративного управління на державних підприємствах.
- ✓ Впровадження принципів Третього енергетичного пакету ЄС, забезпечення ефективного корпоративного управління НАК «Нафтогаз України» та інших енергетичних державних підприємств, продовження диверсифікації постачання енергії та покращення ядерної безпеки.
- ✓ Забезпечення виконання умов програми МВФ та закладання законодавчих основ земельної реформи.



ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ

- ✓ Впровадження ефективної реформи децентралізації.
- ✓ Продовження всебічних реформ виборчої системи відповідно до визначених європейських зобов'язань та стандартів, що передбачає мінімум рік для впровадження перед виборами 2019 року.
- ✓ Розгортання реформи державного управління та заповнення низки урядових вакансій якісними кандидатами, включаючи членів Центральної виборчої комісії, аудиторів НАБУ, голови НБУ, уповноваженого з прав людини та регуляторів енергетики.



РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

- ✓ Впровадження щойно прийнятої на законодавчому рівні системи охорони здоров'я громадян, у тому числі в сільській місцевості.
- ✓ Гарантування, наскільки це можливо, захисту людей, що постраждали від конфлікту з обох сторін лінії розмежування, їх свободи пересування та доступу до основних послуг, включаючи пенсії та соціальні виплати.
- ✓ Продовження впровадження пенсійної реформи.



БЕЗПЕКА ТА ОБОРОНА

- ✓ Прийняття законодавства та створення належних можливостей для управління, щоб забезпечити виконання основних цілей, викладених у Стратегічному оборонному бюлетені, які включають: успішний перехід до цивільно- та демократично підзвітних Збройних сил України до кінця 2020 року; впровадження прозорого процесу складання оборонного бюджету та проведення закупівель, а також підзвітних міжнародних транзакцій.
- ✓ Продовження реформи безпеки громадського сектору, зокрема поліції та служб безпеки.

Вищезазначені пріоритети G7 базуються на середньострокових реформах України, визначених у «Плані дій на 2017-2020 роки». Ці напрямки будуть переглядатися та оновлюватися за необхідності щоквартально.

один із послів G7, у жодній країні світу, де довелось працювати частині нинішніх послів Групи семи, не спостерігалось такого високого рівня координації між послами G7, як в Україні.

Канада відразу ж оприлюднила пріоритети свого головування (див. таблицю 1). Якщо проаналізувати заявлені пріоритети, то виявиться, що вони віддзеркалюють порядок денний уряду України на 2017–2020 роки. Хоча пріоритетів налічується п'ять і всі вони є важливими, неформально окремі дипломати називають ключовим пріоритетом на цей рік створення Антикорупційного суду. Як пояснив один зі співрозмовників, якщо створення НАБУ, САП та Антикорупційного суду вважати за 90% успіху, то без Антикорупційного суду діяльність НАБУ та САП варто розглядати не як 60%, а як близько нуля. Саме з такої позиції виходять послі Групи семи, пріоритизуючи створення суду.

СПОЧАТКУ ДІАЛОГ — ПОТІМ ЗАЯВА

Помітними є спроби дещо переосмислити стиль роботи Групи підтримки. У деяких послів G7 вже впродовж певного часу спостерігається занепокоєння, що група перетворилася фактично на групу швидкого реагування з чітким фокусом на антикорупцію. Натомість, стверджують дипломати, Група підтримки не є ані групою швидкого реагування, ані антикорупційною групою. Важливо нагадати, що Група не випадково має назву саме групи підтримки. Але будь-яка підтримка може допускати і певні елементи дружньої критики.

«В останні роки ми були жертвами порядку денного або влади, або громадських організацій», — констатує один із послів G7. Ідея, яка проробляється сьогодні, що Україна одна: нема України влади, або України, наприклад, РПР.

Показово, що якщо раніше в дискурсі міжнародних партнерів влада протиставлялась опозиції, то сьогодні у риторичі послів влада протиставляється громадським організаціям, що, очевидно, є досить тривожним трендом.

Спостерігається також бажання створити нові параметри для дискусії з Президентом. Замість зустрічі у форматі висловлення занепокоєнь із поточних питань, послі також хотіли б мати і стратегічну дискусію з главою держави. Є підстави вважати, що такий підхід буде позитивно сприйнятий і на Банковій. В Адміністрації Президента неодноразово були здивовані тим, що замість обговорення важливих тем у форматі G7 та Україна ставились поточні питання з двостороннього порядку денного. Крім того, як вказують джерела в уряді України, дуже важливо на таких зустрічах відійти від формату «вчителів і школярів», а бути все ж рівноправними партнерами. Українській стороні також часом бракує конфіденційності таких зустрічей: витоки інформації в публічний простір, які відбувались з боку представників країн G7, не сприяли кращому розумінню між керівництвом України і Групою підтримки. Очевидно, для більш предметної комунікації щодо реформ послам «сімки» було б варто розглянути і запропонувати формат щомісячних зустрічей з прем'єр-міністром, якому, як главі уряду, належить портфоліо реформ.

Найпомітнішим аспектом діяльності Групи підтримки були заяви щодо тих чи інших процесів в Україні. Переважно, ці заяви мали негативний контекст, оскільки містили критику щодо гальмування тих чи інших реформ. Крім того, на певному етапі кількість заяв досягла такої кількості, що вони автоматично почали девальвувати цінність позиції G7. «Завдання наших заяв — не критикувати владу України, а сприяти реформам», — зазначив один із послів.



Очевидно, постала необхідність перейти до тихої дипломатії і публічні заяви видавати лише у виняткових ситуаціях. Заява G7 має бути виявом крайнього занепокоєння колективного Заходу. Замість негайної публікації тих чи інших заяв доцільно провести закриті зустрічі з відповідними стейкхолдерами та обговорити ситуацію. Принцип простий – спочатку діалог, потім заява. Одним із прикладів такого підходу може бути зустріч з Арсеном Аваковим 2 лютого, яку посли G7 провели у зв'язку з появою на вулицях Києва так званих «Національних дружин».

Певним чином коригується і підхід до роботи з громадянським суспільством, з яким щодо ключових реформ позиції міжнародної спільноти (і Групи семи зокрема) загалом збігаються. Це породжує у влади сприйняття, що громадські організації та посли діють скоординовано, а Група підтримки є інструментом порядку денного окремих активістів. Враховуючи тертя представників влади та антикорупційної частини громадянського суспільства, таке сприйняття рикошетом б'є і по громадянському суспільству, і по тих послах, які найбільш відкриті до діалогу з громадянським суспільством. Насправді, не все так однозначно і в діалозі між Групою підтримки та представниками громадянського суспільства. Деякі дипломати G7 висловлюють переконання, що представники громадянського суспільства мають зосередити основну увагу на спілкуванні з українцями в регіонах країни, а не з західними посольствами. Також є зауваження щодо занадто ідеалістичної картини, яку промотує у процесі реформ громадянське суспільство, не до кінця враховуючи всі реалії.

Натомість однією з найбільших невдач Групи підтримки залишається неспроможність вплинути на скасування рішення про електронне декларування для громадських активістів.

ВІД СПЕЦПОСЛАНЦІВ ДО КООРДИНАТОРА

Фокус на реформи, а не, скажімо, війну на Донбасі, робить позицію Групи семи достатньо злагодженою, оскільки щодо важливості тих чи інших реформ спостерігається більший консенсус між країнами «сімки», аніж, наприклад, щодо важливості діалогу з режимом Путіна. Інша справа, що між деякими країнами-членами G7 простежується дещо різне бачення щодо пріоритетності реформістської та безпекової складової у порядку денному України як держави. Одні країни вважають, що спочатку має йти безпека, бо якщо України не стане, то не буде, власне, що реформувати. Інші дотримуються думки, що реформована Україна зможе набагато краще себе захистити.

Минулого року була здійснена спроба посилити групу підтримки за рахунок запровадження спеціальних посланців (*special envoys*) – своєрідних високопоставлених радників, які б курували певні напрямки реформ від кожної країни G7 і таким чином посилювали б реформаторські зусилля українського уряду. Ця ідея після розмови з Президентом Порошенком була озвучена канцлером Меркель на саміті G7 в Таорміні в 2017 році. Оскільки ніхто з лідерів G7 не заперечив, канцлер Меркель визнала цю ідею як таку, що була сприйнята і прийнята. Насправді кілька країн, серед яких США та Британія, були налаштовані скептично.

Зрештою, лише Німеччина і призначила такого спецпосланця. Ним став колишній прем'єр-міністр Саксонії Георг Мільбрадт. Ця кандидатура була обрана, за деякою інформацією, особисто канцлером Меркель. Напрямок реформи теж був обраний нею. Йдеться про реформу децентралізації. Від призначення влітку минулого року і на час написання цього документа у лютому 2018 року пан Мільбрадт

відвідав Україну п'ять разів. У результаті своєї роботи він підготував рекомендації щодо реформи децентралізації, і на сьогодні активно лобює ухвалення Верховною Радою пакету із 17 законопроектів щодо різних аспектів децентралізації. В інтерв'ю «Німецькій хвилі» колишній прем'єр Саксонії заявив, що якщо цей пакет законопроектів не буде схвалений найближчим часом, то вікно можливостей для реформи децентралізації може зачинитись на наступні чотири роки.

Враховавши не дуже вдалий досвід втілення ідеї запровадження спеціальних посланців щодо реформ (це визнають як в країнах «сімки», так і в Києві), Канада натомість на час свого головування вирішила запровадити посаду координатора з реформ в рамках G7 з питань України. На момент написання документа такий координатор ще не був призначений, оскільки в Оттаві достатньо ретельно підійшли до питання відбору такої кандидатури. Одне з питань, на яке належало знайти відповідь: чи буде на цю посаду призначений чинний представник уряду, чи колишній високопосадовець.

Поява координатора G7 по Україні могла б посприяти більш тісній взаємодії глобальної Групи семи та Групи підтримки на рівні Києва. Важливо, аби в Києві не складалось враження про існування двох паралельних порядків денних для України, з одного боку, в західних столицях, з іншого – в посольствах західних країн у Києві. Питання, яке дедалі гостріше звучить у владних кабінетах України і навряд чи прискорює процес реформ, полягає у тому, наскільки позиція послів G7 відображає позицію їхніх столиць щодо тих чи інших реформ. Фактично, йдеться про своєрідний водорозділ між «київським» Заходом і «західним» Заходом.

Не менш важливою є й подальша координація позицій Групи підтримки G7 з іншими

провідними міжнародними акторами/донорами у процесі реформ в Україні. Якщо позиція Європейського Союзу представлена завдяки участі посла ЄС у зустрічах послів «сімки», то важливо також врахувати позицію двох інших важливих донорів України, які не є ні членами «сімки», ні членами ЄС, а саме – Норвегії та Швейцарії (можливо, шляхом періодичних запрошень поруч з послом ЄС на зустрічі Групи семи). Об'єднана позиція всіх цих акторів (за потреби публічна) може зіграти важливу роль у контексті пробуксовування тих чи інших реформаторських кроків.

ОЧІКУВАННЯ КИЄВА

Офіційний Київ свої пропозиції щодо канадського головування озвучив у відповідному односторінковому нон-пейпері, підготовленому ще минулого року. Серед наданих пропозицій були цілком передбачувані побажання (закріпити у фінальному комюніке саміту готовність G7 «вжити наступні обмежувальні заходи для підвищення ціни, яку платить Росія, якщо її дії цього вимагатимуть», що вже було закріплено в заявах на самітах «сімки» в Ісе-Шімі і Таорміні). Були й доволі неочікувані (пропозиція Канаді очолити міжнародну групу дружби українського Криму). Також з-поміж побажань української сторони, зокрема, фігурувала й участь України (читай Президента України) як запрошеного гостя на саміті G7.

Практика G7 дійсно дозволяє подібну участь. Залежно від тематики самітів, країни-господарі запрошували різних міжнародних гостей. Скажімо, під час японського головування тема саміту була присвячена економікам країн, що розвиваються. Відповідно, Японія як господар саміту запросила



в Ісе-Шіму низку лідерів країн, що розвиваються. Зокрема, зі Шрі-Ланки, В'єтнаму, Папуа Нової Гвінеї, Чаду та Індонезії. Щодо запрошення Президента Порошенка до участі в саміті в Шарлевуа, то це рішення теж має ухвалити Канада як господар саміту. На момент підготовки цього матеріалу відповідь українській стороні щодо участі Президента в цьому саміті надана не була. Однак навряд чи вона буде позитивною з двох причин. По-перше, саміт G7 буде присвячений темі світових океанів та кліматичних змін, з якою Україна не надто асоціюється. По-друге, у другій половині 2017 року Канаду з перервою в один місяць відвідали відразу Президент і прем'єр України. Знову запросити українського Президента до Канади дещо більше, ніж за рік часу після останнього візиту, навіть за нинішнього активного рівня співпраці між Києвом та Оттавою викликало б додаткові питання до канадського керівництва з боку лідерів інших країн світу.

Набагато реальнішою є перспектива – і це те, над чим потрібно працювати українській дипломатії сьогодні, – запрошення міністра закордонних справ Павла Клімкіна до участі в квітневій зустрічі міністрів закордонних справ G7.

Отож, підсумовуючи, визначальними для діяльності Групи підтримки G7 за канадського головування можуть бути такі тенденції:

- Перевага надаватиметься переважно тихій дипломатії: перед кожною публічною заявою будуть проведені закриті зустрічі з відповідними стейкхолдерами. За принципом «спочатку діалог – потім заява».
- Буде обмежена кількість заяв, що, безумовно, є позитивним кроком: надмірне

висловлення позицій із багатьох приводів девальвує цінність заяв. Заява G7 має прирівнюватись до останнього попередження «колективного Заходу».

- Є готовність до балансу між критичними заявами та позитивними, якщо спостерігатиметься прогрес щодо тих чи інших реформ. Як приклад може слугувати заява зі схваленням голосування за медичну реформу.
- Спостерігається намір переформатувати зустрічі Групи з Президентом: до висловлення занепокоєнь із тих чи інших питань додати також елементи стратегічної дискусії.
- Помітними будуть спроби не перетворювати групу підтримки G7 на групу швидкого реагування з антикорупційних питань. Тут, на наш погляд, важливо було б продемонструвати, де позиція G7 не тільки збігається, а й розходиться з позицією антикорупційних активістів, і таким чином зняти застереження з приводу формування порядку денного «сімки» під впливом окремих активістів.
- Поруч з ЄС можуть бути залучені до діалогу з Групою підтримки G7 двоє важливих міжнародних донорів України, але які не є членами ні «сімки», ні ЄС – Норвегії та Швейцарії – у зустрічах послів Групи підтримки поруч з послом Євросоюзу.

Також, на думку автора, Групі підтримки важливо демонструвати взаємодію між Групою підтримки та глобальною Групою семи, аби в українській стороні не було спокуси розмежувати позицію західних посольств у Києві з позицією західних столиць.

Для того, щоб взаємодіяти з Групою підтримки G7 за головування Канади, українській стороні було б варто звернути увагу на такі речі:

- Оперувати реалістичними очікуваннями від головування Канади в G7.
- Підтримка – не означає лише схвалення тих чи інших дій української влади. Дружня критика також може бути частиною підтримки. В інтересах українського керівництва, щоб ця критика була врахована після закритих зустрічей із відповідними стейкхолдерами, а не в форматі публічних заяв «сімки».
- Сфокусуватись на запрошенні до участі міністра закордонних справ Павла Клімкіна у міністерській зустрічі G7 у квітні цього року.
- Ініціювати щомісячні зустрічі послів Групи семи з прем'єр-міністром Володимиром Гройсманом, якому, власне, належить портфоліо реформ.

Автор дякує за сприяння у вигляді інтерв'ю в підготовці мемо Послу Канади в Україні Роману Ващуку, Послу Республіки Франція Ізабель Дюмонт, Послу Японії в Україні Шігекі Сумі, заступнику посла Німеччини Вольфгангу Біндзайлю, представникам посольства США в Україні та представникам Адміністрації Президента України.