



Програма глобальної безпеки

**Майбутнє відносин між Україною та ЄС:
стратегічні рекомендації новому Уряду
України**

Ключові стратегічні рішення на період 2006-2008 рр.



Інститут Схід-Захід

Місія Програми глобальної безпеки

Місія Програми глобальної безпеки Інституту Схід-Захід полягає у сприянні досягнення нового рівня співробітництва через кордони та між секторами Європи, Сполучених Штатів, Росії, Китаю та інших суб'єктів міжнародної політики з метою посилення безпеки суспільств та вищого ступеню регіональної та глобальної стабільності та миру. В центрі нашої уваги – захист громадян, економіки, інфраструктури шляхом інноваційного державно-приватного партнерства та подолання наслідків конфлікту між процесами глобалізації та застереженнями, пов'язаними з національною безпекою.

Проект «Сприяння інтеграції України та ЄС»

У 2008 році завершується термін дії основоположних документів, що регулюють відносини між Україною та ЄС, а саме Угоди про партнерство та співробітництво (УПС, що була підписана у 1994 році та набула чинності у 1998 році) та Плану дій «Україна-ЄС». Найближчим часом на порядку денному постає питання подальшого розвитку договірної бази двосторонніх відносин, консультації щодо якої розпочнуться у 2006 році.

З метою надання експертної підтримки розробці майбутньої стратегії інтеграції з Європейським Союзом, у грудні 2005 року незалежна неприбуткова міжнародна організація Інститут Схід-Захід розпочала виконання проекту **«Сприяння інтеграції України та ЄС»** за фінансової підтримки Агентства міжнародного співробітництва та розвитку Швеції (Sida), Фонда Чарльза Стюарта Мотта та членів Ради директорів Інституту. В рамках проекту було розроблено пропозиції щодо дороговказу для відносин між Україною і ЄС та відповідних перемовин, а також рекомендації щодо нової угоди між Україною та ЄС, що беруть до уваги досвід нових держав-членів ЄС у підписанні угод про асоціацію. З метою розробки цих пропозицій та рекомендацій Інститут Схід-Захід створив **міждисциплінарну українсько-європейську групу експертів**. Для узгодження спільної позиції, запропоновані рекомендації обговорювалися під час засідань групи експертів, а також серії консультацій, що було проведено у січні-травні 2006 року. Висновки експертів буде представлено на міжнародній конференції «Україна та Європейська інтеграція: виклики та можливості», що відбудеться 6 липня 2006 року у Києві.



Інститут Схід-Захід

©EastWest Institute – Інститут Схід-Захід, 2006



Матеріали підготовлені та опубліковані за фінансової підтримки Агентства міжнародного співробітництва та розвитку Швеції (Sida)

Ця робота представляє особисту точку зору авторського колективу, що не обов'язково відповідає поглядам Інституту Схід-Захід, його членів Ради директорів, працівників чи спонсорів.

Програма глобальної безпеки

**Майбутнє відносин між Україною
та ЄС: стратегічні рекомендації
новому Уряду України**
*Ключові стратегічні рішення на період
2006-2008 рр.*

Бураковський І., Гончарук А., Гудак В., Дір І., Дулеба
А., Кравчук І., Майковський А., Мармазов В., Мейхью
А., Немирня Г., Павлюк О., Телічка П., Чалий О.

за редакцією

Гудака В., Мейхью А., Немирня Г., Телічки П. та Чалого О.

за підтримки Михайлюк О.

червень 2006

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РЕЗЮМЕ	5
РОЗДІЛ 1.	
ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ ТА ІНТЕГРАЦІЯ У ЄС	11
ВИХІДНІ УМОВИ.....	11
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	15
РОЗДІЛ 2.	
ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ ТА АСПЕКТ БЕЗПЕКИ У ВІДНОСИНАХ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС	17
ПЕРЕДУМОВИ: РЕЗУЛЬТАТИ 2005 ТА ПОЧАТКУ 2006 РОКІВ.....	17
РЕКОМЕНДАЦІЇ НА ПЕРІОД 2006-2007 РР.....	18
Перспективи на період починаючи з 2008 року.....	20
РОЗДІЛ 3.	
ЮСТИЦІЯ ТА ВНУТРІШНІ СПРАВИ	21
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.....	21
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	22
РОЗДІЛ 4.	
АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС	25
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.....	25
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	28
РОЗДІЛ 5.	
ІНСТИТУЦІЙНІ ЕЛЕМЕНТИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА СПРОМОЖНІСТЬ	31
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.....	31
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	35
НОТАТКИ	37
КОЛЕКТИВ ПРОЕКТУ	39

ВСТУП

Цей документ підготувала спільна українсько-європейська міждисциплінарна група експертів в рамках проекту Інституту Схід-Захід (ІСЗ) «Сприяння інтеграції України та ЄС».

Ця доповідь – результат чотирьох робочих зустрічей спільної експертної групи, а також чисельних консультацій з представниками установ, посадовими особами та експертами з України та ЄС, що були проведені в рамках проекту у січні-травні 2006 року. У доповіді викладено ряд стратегічних рекомендацій для нового керівництва України, що було обрано у березні 2006 року.

Запропоновані рекомендації можуть виявитися особливо доречними зараз, коли Україна готується закласти основу для подальших договірних відносин з ЄС, а саме готується до перемовин щодо нової двосторонньої угоди, що прийде на зміну Угоді про партнерство та співробітництво у 2008 році. Під час розробки документу авторський колектив прагнув збалансувати реалістичність та оптимізм. Події у ЄС після останнього раунду розширення у травні 2004 року спричинили гарячу дискусію щодо «поглинаючої здатності» ЄС, що дещо потьмарило шанси на швидкий вступ до ЄС України та інших країн з аналогічними європейськими прагненнями. Однак, висновки нещодавньої зустрічі лідерів ЄС у червні 2006 року показали, що ЄС все ще відкритий до подальших розширень за умови якщо (потенційні) країни-кандидати до вступу дотримуються окреслених у Договорі про Європейський Союз критеріїв.

Філософія цієї доповіді виходить з того, що європейська інтеграція (з вступом до складу ЄС чи без нього) має позитивні наслідки для України та українського народу, оскільки сприяє модернізації економіки, підвищенню рівня життя, зміцненню демократії та дає надію суспільству. Водночас, європейську інтеграцію не слід будувати за

рахунок відносин із сусідами України, насамперед Російською Федерацією. Цей документ відзначає конкретні сфери, в яких тісніше співробітництво України та Росії (а також інших сусідніх країн) могло б додати до інтеграції України до ЄС.

Розроблений експертами з ЄС та України і відповідно такий, що відображає сподівання та точки зору ЄС та України щодо їх майбутніх відносин, цей документ презентує рекомендації щодо конкретних та прагматичних стратегічних дій, які новому Уряду України пропонується виконати у 2006-2008 рр. у сферах економіки, співробітництва у сферах політики та безпеки, гармонізації законодавства, юстиції та внутрішніх справ, а також розвитку інституційної та адміністративної спроможності. Виконання цих рекомендацій може значно підсилити позиції України у перемовинах щодо майбутньої «посиленої угоди» між ЄС та Україною у 2008 році.

Інститут Схід-Захід висловлює щирю подяку Фонду Чарльза Стюарта Мотта, Агентству міжнародного розвитку та співробітництва Швеції (Sida) та зокрема її представнику *Мір'ї Петерсон*, а також членам Ради директорів інституту *Марії Ліванос Каттауї*, *Френсісу Фінлей* та *Френку Ньюману* за співробітництво, важливий внесок у виконання цього проекту та за фінансову підтримку.

Висловлюю також особисту подяку всім членам групи експертів проекту, а також моїм колегам в Інституті Схід-Захід *Ользі Михайлюк* та *Елені Парфьоновій* за їх зусилля, натхнення, ентузіазм, професіоналізм та відданість у виконанні проекту.



Васіль Гудак
Віце президент
Інститут Схід-Захід

РЕЗЮМЕ

Європейська інтеграція – це складний тривалий багатосторонній процес, що включає різноманітні етапи та форми інтеграції. Членство у Європейському Союзі – це найвища форма такої інтеграції. Досвід «старих» та «нових» держав-членів Європейського Союзу свідчить про те, що європейська інтеграція допомагає запобігти міждержавним конфліктам, сприяє економічному розвитку та зміцненню демократії, а також надає стимул суспільному розвитку в цілому.

Після набуття незалежності Україна офіційно проголосила свої європейські прагнення. Однак, ці офіційні декларації рідко підтверджувалися практичними діями. Помаранчева революція принесла радикальні зміни. Ще ніколи у новітній історії не привертала Україна такої уваги своїми політичними змінами і – що важливіше – такої важливої підтримки з боку Європейського Союзу: на тлі емоційного підйому багато європейців вперше відверто заговорили про можливість інтеграції України у ЄС у майбутньому. Заяви щодо того, що спершу необхідно впровадити далекосяжні реформи стали позитивними сигналами від окремих держав-членів та інституцій ЄС (зокрема, від Європейського Парламенту).

Однак, складна внутрішня динаміка в Україні після Помаранчевої революції у поєднанні з «періодом розмірковування» в ЄС внаслідок відхилення Європейської Конституції на референдумах у Франції та Нідерландах мали важливий вплив на відносини ЄС та України. Ряд політичних діячів ЄС підняли питання «поглинаючої здатності» Євросоюзу. Незважаючи на це, Європейський Союз продовжує розширюватися: Болгарія та Румунія увійдуть до його складу у 2007-2008 рр. залежно від виконання відповідних зобов'язань; Хорватія та Туреччина розпочали перемовини щодо вступу 3 жовтня 2005 р. Наступні в черзі – країни Західних Балкан, починаючи з

колишньої Югославської Республіки Македонії, якій було надано статусу країни-кандидата у грудні 2005 року.

Черга за Україною. Незважаючи на різні точки зору серед держав-членів ЄС, у черні 2006 року Рада ЄС повторила, що **Європейський Союз відкритий для будь-якої країни, що виконає Статтю 49 Договору про Європейський Союз¹ та дотримується умов членства.** Тепер справа за народом та лідерами України – необхідно продемонструвати свою здатність виконати ці критерії!

Новий Уряд України, буде створений після виборів у березні 2006 року, матиме історичну можливість провести Україну прискореною траєкторією до інтеграції в ЄС. Наступних два роки (до середини 2008 року) стануть вирішальними у визначенні майбутніх рамок та змісту відносин між Україною та ЄС. **Оскільки дія 10-літнього періоду теперішньої Угоди про партнерство та співробітництво² та Плану дій завершується у 2008 році, виникає унікальна можливість домовитися щодо якісно нового рівня майбутніх відносин між Україною та Європейським Союзом, що посилять їх і водночас надасть стимул Уряду України прискорити реформи.** Новому Уряду слід чітко висловити свої амбіції щодо ЄС. Однак, не підкріплені добре визначеними пріоритетними цілями та заходами щодо їх виконання, такі амбіції розглядатимуться лише як пусті декларації. Саму тому важливо визначити пріоритети та виконати ті частини Плану дій Україна-ЄС (ПД), які становлять інтерес для України та будуть вигідними для її подальшого політичного, економічного та соціального розвитку. Успішне виконання спонукатиме ЄС розглядати Україну як потенційного члена і вірогідно спричинить підписання глибшої «посиленої угоди» у 2008 році і можливий вступ до складу Євросоюзу протягом наступних десяти років.

Такий впевнений початок буде найкращим сигналом, що його Україна може надіслати ЄС.

Історія європейської інтеграції свідчить про те, що внутрішні зміни на рівні держав-членів (наприклад, вибори, позитивна економічна динаміка, інші успіхи), а також зовнішні фактори (позитивні та негативні) нерідко змінюють ситуацію та громадську думку щодо європейської інтеграції та розширення. Окрім зовнішніх факторів, подальші інтенсивні політичні, економічні, законодавчі та інституціональні реформи в Україні можуть створити додатковий тиск на ЄС і змусити Євросоюз переглянути двосторонні відносини. **Оскільки кінцевою метою європейської інтеграції України є покращення добробуту українських громадян, внутрішні реформи на чолі з керівництвом країни, а також створення та функціонування спільних політичних та культурних просторів становлять важливі етапи інтеграції з ЄС.**

На сьогоднішньому етапі Європейська політика сусідства (ЄПС) залишається наріжним каменем відносин між ЄС та Україною. ЄС готовий до поглиблення відносин з Україною на основі **«посиленої угоди»**³. Однак, для деяких держав-членів ЄС питання включення до угоди чіткої перспективи членства України залишається відкритим. Це свідчить про те, що тісніший діалог з окремими державами-членами ЄС може суттєво покращити двосторонні відносини між Україною та Євросоюзом. Загалом, спостерігачі відзначили, що хоча є певні досягнення та здобутки, попереду ще багато роботи з метою інтеграції України та ЄС. У цьому контексті Україні слід без сумнівів сформулювати та представити своє бачення такої «посиленої угоди».

Водночас, важливо, щоб процес поглиблення інтеграції України до ЄС не шкодив її відносинам з іншими сусідами, зокрема з Російською Федерацією. Фактично, що кращі відносини зможе новий український Уряд розбудувати з сусідами, тим більші будуть шанси України на прискорену інтеграцію до ЄС. Уряду України необхідно інноваційно та активно підійти до розбудови якісно нових відносин із сусідами в рамках ширшого процесу євроінтеграції.

В цьому контексті, **представляємо**

рекомендації для нового Уряду України на вирішальний період 2006-2008 рр. Ці рекомендації щодо конкретних стратегічних кроків розробила спільна європейсько-українська група експертів в рамках проекту Інституту Схід-Захід «Сприяння інтеграції України та ЄС». На підставі аналізу останніх подій у відносинах між Україною та ЄС, поточної ситуації та відповідного досвіду нових членів ЄС, даний документ пропонує конкретні рекомендації щодо інституціональної структури та адміністративної спроможності, гармонізації законодавства, співробітництва та реформ у сфері економіки, співробітництва у політичній сфері та у сфері безпеки, а також юстиції та внутрішніх справ.

Загалом, пропонуємо наступні **ключові рекомендації:**

■ **Новому Уряду слід послідовно демонструвати сильну політичну волю до євроінтеграції, а також чітко сформулювати та озвучити стратегію щодо ЄС. В цьому контексті, Уряду необхідно розглянути можливість розробки нової Національної стратегії європейської інтеграції, що визначить реалістичні цілі України та пріоритетні кроки та заходи, які Україні необхідно зробити з метою поступової реалізації цієї стратегії.**

■ **Новому Уряду на ранньому етапі рекомендовано чітко висловити кінцеву мету України – вступ до ЄС. У короткостроковій перспективі новому Уряду слід зосередитися на виконанні умов членства. Заяву щодо вступу слід подати, коли буде досягнуто очевидних успіхів.**

■ **У 2006-2008 рр. новому Уряду слід забезпечити виконання Плану дій Україна-ЄС та максимально використати засоби, що їх пропонує Європейська політика сусідства, водночас продовжуючи та підкреслюючи стратегічну мету членства у ЄС. Необхідно розробити чітку стратегію та послідовно продовжувати виконувати політичні та економічні реформи як передумову покращення якості відносин з ЄС.**

■ **У сфері політичної реформи,**

новому Уряду рекомендовано зосередитися на розбудові демократичних інституцій, посиленні верховенства права, боротьбі з корупцією, втіленні адміністративної, судової та правової реформ, а також на сприянні подальшого розвитку місцевого самоврядування.

■ **Покращення економічного добробуту громадян України – кінцева мета інтеграції України до ЄС. Лібералізація торгівлі шляхом підписання угод з СОТ та ЄС (угода про вільну торгівлю), боротьба з «інсайдерською економікою» та корупцією, а також покращення бізнес клімату – деякі з ключових фундаментальних основ досягнення цієї мети.**

■ **Паралельно до цього, новому Уряду необхідно реалістично визначити, розробити та представити свою позицію щодо «посиленої угоди» з ЄС. Успіхи у виконанні внутрішніх реформ та успішна реалізація Плану дій Україна-ЄС зміцнять позицію України в перемовинах щодо майбутніх відносин з ЄС.**

■ **Після проведення оцінки існуючої інституціональної системи євроінтеграції, новому Уряду необхідно посилити та модернізувати (на всіх рівнях) інституційну координацію політики європейської інтеграції. З цією метою необхідно підвищити ефективність існуючої координаційної структури та забезпечити її діяльності політичну підтримку найвищого рівня.**

■ **Після проведення конституційної реформи також важливо підсилити загальну координацію та співпрацю з Верховною Радою.**

■ **Беручи до уваги необхідність забезпечити ширшу громадську підтримку європейської інтеграції України, рекомендовано розробити комплексну внутрішню стратегію інформування громадськості. Паралельно до цього Уряду слід розпочати активну та цілеспрямовану зовнішню стратегію інформування з**

метою розбудови підтримки євроінтеграції України серед держав-членів ЄС.

У сфері **економічного розвитку** та інтеграції до ЄС Уряду рекомендовано:

1.1. Здійснювати політику лібералізації торгівлі з метою вступу до СОТ у 2006 році, а потім приступити до переговорів щодо укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС.

1.2. Ініціювати фінансове планування на середньострокову перспективу для забезпечення безперервного впровадження реформ, спрямованих на інтеграцію України у ЄС.

1.3. Продовжувати боротьбу з «інсайдерською економікою» і корупцією на всіх рівнях. Уряд повинен зосередити зусилля на створенні серед ділових кіл та в державі зацікавлених у відкритості та прозорості груп. Необхідно надати більші повноваження органу, що здійснює нагляд за виконанням вимог щодо конкурентного середовища, а також підвищити прозорість надання державної допомоги.

1.4. Здійснювати заходи щодо забезпечення застосування «національного» режиму до іноземних інвесторів та сприяння підвищенню якості умов для ведення бізнесу: для модернізації економіки необхідний високий рівень стандартів корпоративного управління.

1.5. Вживати заходи для підвищення енергетичної ефективності економіки та запроваджувати в галузі жорсткі бюджетні обмеження. Максимізувати вартість транзитних послуг.

1.6. Здійснювати заходи, спрямовані на подальше проведення приватизації.

Щодо **політичного співробітництва та співробітництва у сфері безпеки** з ЄС, рекомендовано:

2.1. Поширити практику приєднання до заяв Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС та проводити регулярні консультації з ЄС щодо планування зовнішньої політики.

2.2. Тісно координувати з ЄС позиції та практичні кроки, спрямовані на остаточне врегулювання придністровського конфлікту. Обом сторонам слід дедалі більше виносити питання придністровського врегулювання в

ширший контекст європейської інтеграції України (та Молдови).

2.3. Надавати особливу увагу діалогу та практичному співробітництву з ЄС з питань енергетичної безпеки, в тому числі інтеграції України до Європейської енергетичної стратегії та забезпечення диверсифікації поставок енергоносіїв в Україну та ЄС.

2.4. Проводити активну регіональну політику, використовуючи в повній мірі потенціал тих регіональних і субрегіональних організацій та ініціатив, участь в яких та співробітництво з якими сприятиме євроінтеграції України. Підтримувати тісніше співробітництво та координацію з ЄС у розробці багатогранної та послідовної політики щодо Білорусі.

2.5. Сприяти подальшій транскордонній співпраці з сусідніми державами-членами ЄС як механізму інтеграції України з ЄС «знизу вгору».

2.6. Завершити перемовини щодо угоди з ЄС про спрощений візовий режим з метою полегшення подорожей до держав-членів ЄС широким категоріям українських громадян.

2.7. Прагнути покращення відносин з Росією в ширшому контексті євроінтеграції України. Важливо позитивно поєднати інтереси України, Євросоюзу та Росії. Потенційними сферами такого «тристороннього» діалогу та співробітництва можуть бути енергетична безпека та боротьба з нелегальною міграцією, злочинною торгівлею та організованою злочинністю, в тому числі подальший розвиток сучасної прикордонної інфраструктури вздовж усього периметру кордонів України.

З метою поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері **юстиції та внутрішніх справ (ЮВС)** рекомендовано:

3.1. Внести окремий розділ, присвячений ЮВС, до «посиленої угоди», що буде регулювати питання міграції та притулку, боротьби з організованою злочинністю, а також співробітництва у галузі правосуддя та правоохоронної діяльності.

3.2. Україні та Європейському Союзу необхідно укласти двосторонню угоду про спрощений візовий режим та міграційну політику.

3.3. Між Україною, ЄС та іншими країнами-сусідами належить започаткувати трьохсторонній політичний діалог щодо спільного реадмісійного простору та інших питань, що становлять спільний інтерес.

У сфері гармонізації законодавства пропонується:

4.1. Провести процедуру ретельного аналізу законодавства ЄС та України і деталізувати вимоги з адаптації законодавства, зазначені в Плані дій Україна-ЄС, у результаті чого необхідно скласти списки обов'язкового та рекомендаційного законодавства ЄС до виконання з метою створення зони вільної торгівлі та інтеграції у внутрішній ринок ЄС.

4.2. Рекомендувати Верховній Раді (ВР) України створити окремий Відділ з права ЄС у Головному науково-експертному управлінні **Апарату ВР України**, завданням якого буде перевірка відповідності розроблених проектів нормативно-правових актів законодавству ЄС.

4.3. Рекомендувати Верховній Раді України внести зміни до Регламенту ВР України з метою запровадження процедури перевірки усіх проектів нормативно-правових актів на відповідність з правом ЄС протягом всього законодавчого процесу.

4.4. Створити окремі відділи з гармонізації законодавства в структурі управлінь з європейської інтеграції у кожному міністерстві, які відповідатимуть за перевірку проектів нормативно-правових актів з правом ЄС.

4.5. Здійснити оцінку економічних, адміністративних, інституційних та фінансових наслідків впровадження найважливішого законодавства ЄС в правову систему України. Ці наслідки необхідно враховувати у середньостроковій фінансовій перспективі для того, щоб забезпечити належне виконання Національної стратегії європейської інтеграції та адаптації законодавства.

4.6. Призначити у кожному міністерстві осіб, відповідальних за координацію та консолідацію перекладів з метою підвищення ефективності процесу консолідації усіх перекладів права ЄС.

З метою покращення **інституційної структури та адміністративної спроможності** Уряду України рекомендовано зосередити увагу на наступних кроках:

5.1. Створити політичний координуючий орган високого рівня, який очолить Прем'єр-міністр і що буде складатися з ключових членів Уряду (на основі досвіду нових держав-членів ЄС). Новий координуючий орган може бути створений шляхом реформування існуючого Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України із виділенням нової структури, що опікуватиметься виключно питаннями європейської інтеграції та діяльністю якої забезпечуватиметься Секретаріатом (Департаментом європейської інтеграції).

5.2. Покласти координацію питань, пов'язаних з ЄС, на єдиний урядовий орган, очолений міністром у складі Уряду, що відповідає за питання європейської інтеграції.

5.3. Здійснити реформу державної служби для забезпечення її політичної

незалежності та підвищення її ефективності та професіоналізму. Реформи повинні охопити інституційну структуру, навчання кадрів та покращення технічного забезпечення. Необхідне систематичне, широкомасштабне та цільове навчання державних службовців центральних та місцевих органів виконавчої влади України у державах-членах ЄС з метою отримання знань та досвіду у впровадженні політики, стратегій та програм ЄС. Ці зміни вимагатимуть додаткових бюджетних ресурсів.

5.4. Заснувати регулярний форум з питань європейської інтеграції на місцевому та державному рівнях, що об'єднає представників політичних, підприємницьких кіл та громадських організацій, з метою забезпечення підтримки євроінтеграції України та подолання проблем, що постають на шляху інтеграції України до ЄС.

Наведені вище рекомендації детально представлені та обґрунтовані у наступних розділах.

Розділ 1. Економіка України та інтеграція у ЄС

Вихідні умови

Економічні відносини між Україною та Європейським Союзом сьогодні – торгівля та інтеграція

Сьогодні договірні економічні відносини між Україною та Європейським Союзом визначаються умовами **Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), що набула чинності у 1998 році**. Згідно УПС торгівля між сторонами здійснюється на основі режиму нації найбільшого сприяння (ННС) з можливістю створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) після вступу України до Світової Організації Торгівлі (СОТ). Україна також отримує вигоду від Генералізованої системи преференцій (ГСП) ЄС, хоча ГСП не застосовується до багатьох видів сільськогосподарської продукції.

Сторони також уклали галузеві угоди про торгівлю текстилем та сталлю. Угода про торгівлю текстилем усуває кількісні обмеження, а угода про торгівлю сталлю, хоча і не скасовує квоти, але дозволяє відносно вільне ввезення в ЄС певних видів металургійної продукції.

Євросоюз вже підписав двосторонню угоду з Україною щодо її вступу до СОТ, у зв'язку з чим Україна повинна буде скасувати більшу частину контролю за експортом та зв'язати тарифи. **З урахуванням угоди із Сполученими Штатами Америки, укладеної у березні 2006 року, а потім з Австралією, вступ України до СОТ цього року стає більш вірогідним**, але залишається невирішеною проблема гармонізації українського законодавства з правилами та процедурами СОТ, причому її вирішення залежить від Верховної Ради України. З урахуванням досвіду літа 2005

року, коли дискусія, що передувала голосуванню за закони, які стосуються вступу до СОТ, нагадувала війну, а також в контексті виборів, які відбулись 26 березня 2006 року, важко прогнозувати, чи відбудеться вступ цього року, хоча перебіг останніх подій, які відбувались останнім часом, дає підстави для певного оптимізму.

Той факт, що ЄС (та США) надали Україні статус країни з ринковою економікою в першу чергу є політичною підтримкою для експортерів. Можна було б очікувати відповідного практичного результату у розслідуванні, що проводиться проти українських виробників безшовних та інших труб, але ці сподівання не справдились. Запропоновані рівні мита у 26% на практиці є заборонними для експорту, обсяги якого оцінюються на рівні близько 100 мільйонів доларів. ЄС також застосовував заходи захисту торгівлі до української хімічної продукції, добрив та зерна. Такі заходи мають негативний вплив на основні експортні галузі України. В цьому контексті наміри члена Європейської Комісії *Пітера Мендельсона* переглянути способи застосування ЄС механізмів захисту торгівлі є доброю новиною для України.

Незважаючи на це, теперішня ситуація у торговельних відносинах між ЄС та Україною є набагато ліберальнішою ніж десять років тому. Зараз торгівля між Україною та ЄС значною мірою здійснюється на тих самих засадах, що і з іншими країнами, що суттєво відрізняється від автономних заходів, які застосовувались до набуття чинності торговельних положень УПС. **В результаті, обсяги торгівлі зросли, і зараз на долю ЄС припадає близько 35% зовнішньої торгівлі України.**

■ **Європейська політика сусідства (ЄПС) та План дій (ПД)**

Запровадження ЄПС та узгодження Плану дій Україна-ЄС у лютому 2005 року перевело економічні відносини у нову площину.

Основні положення ЄПС обіцяють більшу ступінь лібералізації торгівлі та отримання частки на внутрішньому ринку ЄС шляхом підвищення рівня гармонізації регуляторного режиму. Вони також передбачають можливість участі у програмах Співтовариства та надання додаткової фінансової допомоги шляхом застосування нового Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІДП).

В той же час, ЄПС, в основному, діє як двостороння політика: її ключовий принцип та гасло – диференціація. Двосторонні відносини розвиваються на базі Плану дій, узгодженого ЄС та країнами, які беруть участь у ЄПС. Український ПД погоджено на трирічний період, і термін його дії завершиться одночасно із закінченням початкової фази УПС у 2008 році. **Таким чином, розробка «посиленої угоди», що замінить існуючу договірну базу двосторонніх відносин, є нагальним завданням.**

В економічній сфері у ПД робиться наголос на лібералізації торгівлі та покращенні умов для бізнесу. План дій підкреслює, що після завершення вступу до СОТ необхідно буде провести переговори в рамках Угоди про вільну торгівлю. Інтеграція України у внутрішній ринок ЄС буде досягатися за рахунок високого рівня гармонізації регулятивної бази, яка, зрештою, дасть можливість розпочати переговори щодо підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів (УОВП) у ключових галузях. План дій також передбачає заходи, що спрямовані на покращення інвестиційного середовища та забезпечать створення більш стабільних та передбачуваних умов для ведення бізнесу.

Незважаючи на те, що Україна прийняла умови та вимоги ЄПС, Уряд неодноразово висловлював прагнення України до іншого формату відносин з ЄС. Україна готова взяти на себе додаткові зобов'язання та виконувати стандарти і вимоги ЄС, навіть якщо Євросоюз не бажає переглянути свою позицію щодо України.

■ **Вступ до СОТ та Угода про вільну торгівлю**

Першим пріоритетом міжнародної економічної політики України має бути членство у СОТ. Це не лише дасть Україні можливість здійснювати справедливу та відкриту торгівлю на світових ринках, і, в тому числі, посилить позицію країни проти протекціонізму у сфері торгівлі, але й відкриє шлях до переговорів з ЄС щодо зони вільної торгівлі, і – що більш важливо – до «посиленої угоди», яка стане продовженням УПС та Плану дій.

Угода про вільну торгівлю надасть значний поштовх розвитку економіки України, але масштаби такого поштовху залежатимуть від того, яку товарну номенклатуру продукції охопить угода. У минулому Євросоюз часто виключав з дії угоди сільське господарство та деякі галузі важкої промисловості. Очевидно, що застосування таких заходів знизить цінність цієї угоди для України. Однак відкриття нових можливостей для торгівлі сприятиме залученню внутрішніх та іноземних інвестицій та модернізації економіки.

Лібералізація торговельного режиму між Україною та ЄС і іншими країнами світу сприятиме диверсифікації українського експорту та ширшому застосуванню загальної системи преференцій, а також стимулюватиме торгівлю послугами.

■ **Модернізація української економіки**

Очевидно, що основою збільшення обсягів інвестицій, що призводить до сталого економічного зростання, є макроекономічна політика орієнтована на стабільність. Складовою такої політики має бути створення середньострокових фінансових принципів державних видатків, які необхідно спрямувати на забезпечення фінансової стабільності.

В той же час, держава повинна також активно діяти у мікроекономічній сфері.

Економіка України зазнала негативного впливу «інсайдерської економіки», наслідком якої є недостатній рівень конкуренції. В результаті економічна система опинилася в

залежності від кількох галузей, що характеризуються низьким рівнем доданої вартості, продуктивності та високою чутливістю до незначних коливань цін, валютного курсу та зовнішніх потрясінь.

Прикладом такого потрясіння є несподіване підвищення ціни на газ. Українська промисловість була «розбещена» низькими цінами на імпортовані енергоносії і залишалась однією з найбільш енергоємних у світі. В той же час, продуктивність виробництва енергії в Україні залишається однією з найнижчих через застарілу енергетичну галузь.

Модернізація української економіки залежатиме від великих інвестицій у сучасне обладнання, особливо у виробничій та енергетичній галузях. Більша частина цих інвестицій надійде з іноземних джерел.

Прямі іноземні інвестиції (ПІІ) відіграли важливу роль у модернізації економічних систем нових держав-членів ЄС.

ПІІ приносять у країну не лише капітал, але й – що, мабуть, важливіше – нові знання та навички у сфері управління, нові технології та методи виробництва. При здійсненні ПІІ висуваються вимоги щодо високої якості виробництва з боку постачальників, таким чином, ПІІ сприяють модернізації місцевих підприємств, що змушені дотримуватись міжнародних стандартів якості. Придбання банківських установ, що здійснюють іноземні структури у банківській сфері, і що сьогодні проводяться в Україні швидкими темпами, також призводять до появи більш конкурентних пропозицій кредитних ресурсів та сприяють розширенню пропозиції банківського фінансування малих та середніх підприємств.

До сприятливих надходженню ПІІ факторів належать обсяг ринку, регуляторна база бізнес-середовища, відсутність корупції та непрозорих відносин у діловій сфері, а також відносна вартість факторів виробництва. Хоча ринок України відзначається досить низькою купівельною спроможністю, протягом наступних років ця ситуація може змінитися швидкими темпами. Відносна вартість факторів виробництва є дуже привабливою для компаній з ЄС та Америки. Щоб залучити суттєві ПІІ, Україні необхідно подолати поширену серед

іноземних інвесторів думку щодо неузгодженого та непослідовного регуляторного середовища та поширеності корупції.

Протягом останніх 18 місяців держава намагалась вирішувати ці проблеми і досяга певних успіхів, але доведеться пройти довгий шлях перш ніж бізнес-середовище досягне рівня, що існує у нових державах-членах ЄС.

Необхідність вдосконалення середовища регулювання бізнесу впливає з результатів обстежень, що їх проводять національні та іноземні компанії. Складні процедури в органах державної влади, як на центральному, та і на регіональних рівнях, складні та часом корумповані митні процедури, низький рівень захисту прав власності, забезпечення виконання контрактів та недостатній рівень захисту прав міноритарних акціонерів – усе це стримує прихід іноземних інвесторів в Україну, незважаючи на такі переваги як нижчий рівень витрат та близькість до ринків.

ЄБРР характеризує Україну як одну з країн Центральної та Східної Європи з найскладнішою взаємодією із владою. В цілому, згідно класифікації ЄБРР Україна разом з Таджикистаном та Білоруссю належить до найнижчої категорії з точки зору дотримання міжнародних стандартів корпоративного управління.

Передбачуваність дій влади є ще одним важливим аспектом регуляторного середовища. Постійні зміни у політиці держави, не сприяють впевненості інвесторів, як національних, так і іноземних, щодо прибутковості своїх інвестицій. Частково проблема полягає в тому, що в Україні різні органи влади не завжди говорять одне й те саме, що у свою чергу спричиняє плутанину. Останнім часом у засобах масової інформації з'явилися три суперечливі заяви про те, скільки підприємств можливо буде повернуто у державну власність для подальшої реприватизації. Ще один приклад – несподівана зміна законодавства щодо спеціальних економічних зон, в результаті чого чесні та серйозні компанії, що створили заводи в таких зонах, раптом опинились у фінансових умовах кардинально відмінних від тих, за яких вони приймали рішення про інвестування.

Модернізацію української економіки стримували ізольованість від зовнішньої конкуренції та домінування «інсайдерської економіки».

«Інсайдерська економіка» набула особливого розвитку в Україні, де великі фінансово-промислові групи (ФПГ) домінують у промисловому виробництві. Ці групи підтримують міцні зв'язки з Урядом та іншими державними установами, що дає їм можливість обминати стандартні правила функціонування ринкової економіки.

В Україні є багато структур, що процвітають за рахунок економічної ренти, яку вони отримують завдяки недостатньому рівню прозорості та конкурентоспроможності середовища своєї діяльності. Вони отримують надприбутки і не зацікавлені у зміні системи. У поєднанні з інвестиціями у місцеві потужності така ситуація нерідко отримує схвальну оцінку населення, навіть незважаючи на те, що у середньостроковій перспективі люди змушені виконувати погану роботу та задовольнятися низьким рівнем життя. Збереження існуючого порядку видається менш ризиковим ніж зміни.

Ці негативні фактори змушують іноземних інвесторів утримуватись від інвестицій в Україні. У період з 1989 по 2004 рр. сукупний обсяг прямих іноземних інвестицій на душу населення складав у середньому 3700 доларів США в Угорщині, 1500 доларів США у Польщі і лише 170 доларів США в Україні (джерело: ЄБРР). **Новому Уряду необхідно продовжити роботу над вирішення проблем «інсайдерської економіки» і корупції та запровадити реалістичну програму, спрямовану на спрощення правової бази, що регулює підприємницьку діяльність, та підвищення рівня захисту прав інвесторів. Рішення про інтеграцію до Європейського Союзу також стане важливим кроком у напрямку залучення більших обсягів іноземних інвестицій.**

В той же час, деякі ознаки вселяють надію. Протягом останніх місяців Уряд докладав усіх зусиль для зменшення обсягів «інсайдерської економіки» та досяг певних успіхів. Світовий банк повідомляє про суттєве скорочення обсягів «інсайдерських» транзакцій, пов'язаних з приватизацією

державних підприємств та наданням державних контрактів. Найбільшим успіхом стала приватизація у кінці 2005 року «Криворіжсталі» – найбільшого металургійного підприємства України – за 4,8 мільярда доларів США. Раніше Уряд України продав це підприємство всього за 800 мільйонів доларів США.

Інша тенденція, яка вселяє надію, полягає в тому, що зараз деякі ФПГ починають перетворюватись на відкриті законослухняні компанії з міжнародним статусом. Найбільш успішні компанії починають усвідомлювати вигоди від застосування міжнародних стандартів управління в Україні, що захищає їх від агресивних та підозрілих компаній. Такі компанії також починають інвестувати за кордоном, і тому вони будуть змушені дотримуватись міжнародних стандартів корпоративного управління.

Енергетична політика та відносини з Росією

Сьогодні перед Україною стоїть загроза серйозного економічного шоку, спричиненого різким підвищенням цін на російський газ.

Росія приймала такі рішення не лише з економічних міркувань. Тому вирішення проблеми на короткострокову перспективу лежить також у сфері політики та безпеки.

З огляду на те, що ціни на енергоносії будуть такі, як і на світових ринках, у середньо- та довгостроковій перспективі необхідно буде реалізовувати економічну політику, що спрямована на енергозбереження та накладає жорсткі бюджетні обмеження у цій галузі.

На внутрішньому фронті Україні потрібно покращувати свої показники як країни, що виробляє енергію та здійснює її транзит. Існують великі можливості у плані покращення показників газовидобування, але найбільші вигоди Україна може отримати за рахунок надання надійних та високоякісних послуг з транзиту енергоносіїв. Більші надходження від транзиту до деякої міри допоможуть компенсувати підвищення цін на імпортні енергоносії.

Після того, як у січні 2006 року виникли

перші проблеми з російськими поставками та цінами, Уряд України нещодавно підготував концепцію довгострокового розвитку енергетичної галузі України до 2030 року. Документ передбачає зменшення енергетичної залежності у 5 разів та збільшення обсягів національного виробництва енергетичних ресурсів у 3 рази.

Для того, щоб досягти зниження енергоємності, Уряд повинен здійснювати політику, спрямовану на забезпечення повного відшкодування витрат споживачами. Здійснення такої політики має бути послідовним, при цьому необхідно давати деякий час національним споживачам для пристосування до вищих цін.

Згідно даних Світового банку сьогодні для виробництва одиниці ВВП Україна споживає у 22 рази більше енергії ніж Німеччина. Зниження інтенсивності використання енергоносіїв є найважливішим завданням на довгострокову перспективу. Виконати його можна буде лише за умови жорстких бюджетних обмежень та значних інвестицій у промисловість.

Інтеграція у ЄС як засіб здійснення модернізації

Інтеграція у ЄС сприятиме модернізації української економіки багатьма способами:

- Поглиблення інтеграції у ЄС, і особливо перемовини щодо нової Угоди, з чіткими зобов'язаннями з обох сторін, сприятиме тому, що ризики, пов'язані з інвестуванням в Україну, вважатимуться нижчими. Покращення кредитних рейтингів призведе до зниження вартості запозичень і, таким чином, знизяться пов'язані з діяльністю у країні витрати, а також вартість запозичень на міжнародних ринках.
- В результаті реалізації Плану дій в Україні з'явиться значно краще бізнес-середовище, що ускладнить повернення на попередній нижчий рівень.
- Інтеграція призведе до більш ліберальних правил торгівлі і надасть можливість розвивати національну промисловість та залучати ПІІ.
- Договірні відносини з ЄС сприятимуть реформам.
- Пропонований Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІДП) забезпечить

вищий рівень фінансування українських реформ. Українській владі необхідно ретельно визначити пріоритетні напрямки використання цих коштів.

План дій – це амбіційна програма реформ. Для реалізації передбачених Планом дій заходів, необхідно буде пройти довгий шлях перш ніж буде досягнута мета модернізації економіки. Якщо Україна досягне значних успіхів у реалізації Плану дій, вона отримає можливість укладення дуже амбіційну «посилена угоду» з ЄС у 2008 році.

Сьогодні Україні слід зосередити зусилля на реалізації узгодженого Плану дій та на підготовці «посиленої угоди» з ЄС.

Така «посилена угода» може бути посиленою угодою про асоціацію, що виходитиме за рамки звичайних угод завдяки наголосу на інтеграції секторів економіки у внутрішній ринок Євросоюзу.

Рекомендації

В Україні показник валового внутрішнього продукту на душу населення складає лише 14% від показника в Угорщині та 21% у Польщі. Тому основною метою будь-якого українського Уряду має бути швидкий розвиток економіки в умовах макроекономічної стабільності.

Після розвалу комуністичної системи Україна втратила десять років можливостей. Україна відстає від своїх сусідів саме через непослідовність економічної політики.

В той же час, лібералізація торгівлі та модернізація економіки, що призведуть до вищого рівня продуктивності та економічного зростання, можуть забезпечити значне підвищення рівня життя.

Уряду рекомендовано:

1. Сприяти **лібералізації торгівлі** з метою вступу до СОТ у 2006 році, а потім розпочати перемовини щодо укладення **угоди про вільну торгівлю з ЄС.**
2. Продовжувати **боротьбу з «інсайдерською економікою» і корупцією** на всіх рівнях: Уряду необхідно зосередити зусилля на створенні у ділових колах та у державі груп, об'єднаних спільними інтересами у відкритості та прозорості. Необхідно надати більші

повноваження органу, що здійснює нагляд за дотриманням вимог щодо підтримки конкурентного середовища, а також підвищити прозорість надання державної допомоги.

3. Здійснювати заходи, що **забезпечать застосування «національного» режиму до іноземних інвесторів та сприятимуть підвищенню якості бізнес-середовища**. Високий рівень стандартів корпоративного управління є необхідним

для модернізації економіки.

4. Вживати заходи для зниження **енергетичної залежності економіки** та запроваджувати в галузі жорсткі бюджетні обмеження. Максимізувати вартість транзитних потужностей.

5. Продовжувати рух у напрямку інтеграції у ЄС шляхом реалізації Плану дій Україна-ЄС з метою інтеграції у внутрішній ринок ЄС в тих сферах, які становлять особливу цінність для української економіки.

Розділ 2.

Політичний аспект та аспект безпеки у відносинах між Україною та ЄС

Під час саміту Україна-ЄС у Києві 1 грудня 2005 р. лідери обох сторін визнали «значні успіхи» у виконанні Плану дій Україна-ЄС, підписаного 21 лютого 2005 р.

Зовнішня політика та політика безпеки становлять сферу співробітництва між Україною та ЄС, в якій протягом останнього року досягнуто найбільших успіхів. Політичний діалог також суттєво посилюється, проте залишаються розбіжності щодо майбутнього двосторонніх відносин.

2006 та 2007 роки – два останні роки виконання трирічного Плану дій Україна-ЄС – мабуть, стануть періодом, що зможе закласти основу майбутнього інтеграції України в ЄС. Саме в цей час планується обговорення «посиленої угоди», що прийде на зміну Угоді про партнерство та співробітництво у березні 2008 року.

Передумови: результати 2005 та початку 2006 років

За словами Верховного представника ЄС з спільної зовнішньої політики та політики безпеки політики *Хав'єра Солани* та Комісара ЄС з питань зовнішніх зносин *Беніті Ферреро-Вальднер*, події Помаранчевої революції в Україні чітко продемонстрували «стратегічний вибір [країни] на користь демократії та реформ».

Півтора роки після Помаранчевої революції, результати демократичних реформ на Україні розглядаються як неоднозначні: процес реформування виявився значно складнішим, ніж очікувалось. Брак чіткої стратегії реформування, неспроможність виконати чисельні обіцянки Майдану, розкіл «Помаранчевої коаліції» восени 2005 року та внутрішня боротьба, слабкість демократичних інститутів та системи управління – усі ці фактори вплинули на результат.

Незважаючи на вищезазначені проблеми,

у політичному плані Україна стала іншою країною. Помаранчева революція створила нову політичну атмосферу, яка характеризується політичним плюралізмом та здоровою конкуренцією. Країна досягла значних успіхів у виконанні умов Плану дій Україна-ЄС у частині політичного діалогу та реформ, зокрема тих, що стосуються забезпечення свободи засобів масової інформації, свободи слова та гарантій демократії. Більш того, успішне проведення виборів 26 березня 2006 р., які ОБСЄ та міжнародна спільнота визнали «вільними та чесними», ознаменувало виконання Україною ключового пріоритету Плану дій Україна-ЄС.

Ця нова політична атмосфера в Україні, а також дедалі більше дотримання нацією європейських цінностей створили надійну основу для значного поступу у практичній співпраці між Україною та ЄС, зокрема у сфері зовнішньої політики та політики безпеки.

За ініціативою та наполегливістю Києва, ЄС почав запрошувати Україну приєднатися до заяв ЄС у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки. В результаті в рамках ОБСЄ у 2005 році Україна приєдналася до близько 90% усіх заяв ЄС. Україна та Євросоюз також розпочали регулярні консультації з питань планування зовнішньої політики.

У 2005 році Європейський Союз та Україна підписали угоду про співробітництво в операціях управління кризовими ситуаціями під керівництвом ЄС, а також угоду про процедури обміну конфіденційною інформацією. Україна продовжувала активну участь в операціях ЄС на Західних Балканах (у Боснії та Герцеговині та у Македонії), в той час як ЄС вирішив допомогти Україні у знищенні запасів малої та легкої зброї (МЛЗ).

Найвизначнішим досягненням стало тісне співробітництво України та ЄС у врегулюванні

«заморожених» конфліктів, передусім у вирішенні Придністровського конфлікту. Українська ініціатива, оголошена у квітні 2005 року і відома як «план Юценка», внесла нову динаміку у процес врегулювання шляхом відновлення зупинених перемовин та розширення їх політичних рамок завдяки запрошенню ЄС та США в якості спостерігачів (формат 5+2). Згідно цього плану та наступних домовленостей, 30 листопада 2005 р. Євросоюз відкрив Місію з надання допомоги на українсько-молдавському кордоні, а 1 березня 2006 р. Україна запровадила нові митні правила для придністровських товарів, що перетинають український кордон.

Також збігалися позиції України та Євросоюзу щодо Білорусі: Україна послідовно підтримувала заяву ЄС, що критикували стан демократії та проведення виборів президента у Білорусі 19 березня 2005 р. Водночас офіційний Київ попереджав про недоцільність міжнародної ізоляції Білорусі, а у 2005 році навіть намагався виконувати роль посередника між білоруською владою та Польщею і ЄС.

Однак, інші регіональні ініціативи України не отримали такої ж радіої реакції Брюсселю: Євросоюз стримано та обережно поставився до створення Спільноти демократичного вибору (СДВ) 2 грудня 2005 р. в Києві, а також до перетворення ГУАМ у регіональну міжнародну організацію – Організацію за демократію й економічний розвиток – ГУАМ, що було оголошене на саміті лідерів країн ГУАМ 23 травня 2006 р. у Києві.

Складнішою виявилася динаміка відносин між Україною та ЄС у політичному діалозі. Невдовзі після Помаранчевої революції новий Уряд серйозно розглядав можливість офіційного подання протягом 2006 року заяви на членство в Євросоюзі. Ще ніколи Україна не плекала таких надій та сподівань щодо своєї інтеграції в ЄС. Нове керівництво чітко висловило свою стратегічну мету та центральний елемент нової зовнішньої політики України – євроінтеграцію з кінцевою метою набуття членства в ЄС. Водночас, європейська громадська думка виявила незвично позитивне ставлення до України, а також до можливості її вступу до складу ЄС у майбутньому. 13 січня 2005 р. Європейський Парламент прийняв резолюцію «Результати виборів в Україні», що закликала розглянути «інші форми асоціації з Україною з наданням їй чіткої європейської перспективи ... з можливим вступом України до складу ЄС в

кінцевому результаті». У лютому 2005 року Україна погодилася на запропонований ЄС План дій в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС), водночас зберігаючи свої застереження щодо самої концепції ЄПС. Про цей План дій Уряд Кучми домовився з Європейською Комісією ще у 2004 році. Після Помаранчевої революції у лютому 2005 року цей план було додатково підсилено десятьма пропозиціями, рекомендованими Хав'єром Соланою та *Бенітою Ферреро-Вальднер*. 22 квітня 2005 р. Уряд України затвердив детальний план «Заходи щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна-ЄС». 27 квітня 2006 року було затверджено аналогічний план на 2006 рік.

Проте, друге півріччя 2005 року принесло нову зміну в перебіг політичного діалогу між Україною та ЄС. Провал референдумів щодо Конституції ЄС у травні у Франції та у червні у Нідерландах спричинив одну з найбільших криз в історії Євросоюзу. Її безпосереднім наслідком стала «втома від розширення» у Євросоюзі. Зустріч між міністрами Тройки ЄС та України 3 березня 2006 р. виявила значні розбіжності у позиціях України та ЄС щодо подальших двосторонніх договірних відносин. Хоча дотримання Україною європейських демократичних стандартів, доведене перебігом виборів у березні 2006 року, спонукало Європейський Парламент прийняти ще одну резолюцію, що закликала Європейську Комісію «розпочати перемовини щодо Угоди про асоціацію» з Україною, складнощі політичного діалогу між Україною та ЄС тривають.

Рекомендації на період 2006-2007рр.

Наступні два роки – 2006-2007 – надають Україні важливу можливість посилити та далі розвивати співробітництво у сферах зовнішньої політики та політики безпеки і координації з ЄС, а також залучити Євросоюз та його членів до політичного діалогу щодо характеру нових договірних відносин між Україною та ЄС. У цьому світлі критично важливо для України максимально використати цей час і досягти значних досягнень у декількох сферах.

У сфері **внутрішніх реформ**, Уряду рекомендовано:

1. Забезпечити повну реалізацію Плану дій Україна-ЄС, чітко наголошуючи на довгостроковій стратегічній меті – членстві в ЄС. Як у 2005 та 2006 роках, новому Уряду України рекомендовано розробити детальний

та конкретний план заходів на 2007 рік.

2. Розробити чітку стратегію, спрямовану на закріплення демократичних досягнень та послідовно продовжувати подальші реформи, спрямовані на розбудову інституцій, посилення верховенства закону, боротьбу з корупцією, виконання реформи державного управління та судової та правової реформи, а також сприяння розвитку місцевого самоврядування.

3. Посилити політичний консенсус та розбудувати широку громадську підтримку евро- та євроатлантичної інтеграції шляхом проведення активної кампанії інформування громадськості.

У сфері **зовнішньої політики** (відносини з ЄС та його державами-членами) Уряду рекомендовано:

4. Розробити та приступити до реалізації активної та цілеспрямованої зовнішньої стратегії інформування, спрямованої на розбудову підтримки євроінтеграції України серед держав-членів Євросоюзу. Така стратегія – між іншим – могла би включити подальшу інтенсифікацію контактів з Європейським Парламентом та укріплення двосторонніх відносин з державами-членами Євросоюзу, в тому числі шляхом розвитку регулярних та активних зв'язків між Верховною Радою України та парламентами держав-членів ЄС, поширення зв'язків між неурядовими організаціями та аналітичними центрами, а також підтримки культурного обміну.

5. Проводити активну регіональну політику, в тому числі використовуючи повний потенціал тих регіональних та субрегіональних організацій та ініціатив, участь у та співробітництво з якими може сприяти євроінтеграції України, зокрема Центральноєвропейської ініціативи (ЦЄІ), Спільноти демократичного вибору (СДВ), Організації за демократію й економічний розвиток – ГУАМ, Вишеградської групи та ін.

6. Надалі сприяти транскордонній співпраці з сусідніми державами-членами ЄС як механізму інтеграції України до ЄС «знизу вверх».

Щодо співробітництва з ЄС у сфері **зовнішньої політики та політики безпеки** Уряду рекомендовано:

7. Поглибити подальше співробітництво та координацію з ЄС шляхом поширення практики приєднання до заяв СЗБП ЄС та проведення регулярних консультацій щодо планування зовнішньої політики.

8. Тісно координувати позиції та кроки

щодо врегулювання Придністровського конфлікту, яке повинне і надалі становити пріоритет відносин між Україною та ЄС. Особливу увагу рекомендовано надавати створенню умов для проведення демократичних виборів у Придністров'ї. Водночас, ЄС та Україні необхідно дедалі більше виносити питання придністровського врегулювання у ширший проект євроінтеграції України (та Молдови).

9. Тісно працювати з ЄС з метою розробки багатогранної і водночас послідовної політики щодо Білорусі. У короткотерміновій перспективі пріоритетом повинна стати підтримка громадянського суспільства у Білорусі і одночасна підтримка каналів спілкування з урядовцями середнього рівня. У довгостроковій перспективі Україна (і можливо Євросоюз) найкращим чином може вплинути на розвиток подій у Білорусі шляхом забезпечення власних успіхів на шляху демократичної трансформації та євроінтеграції.

10. Надавати особливу увагу діалогу та співробітництву з питань енергетичної безпеки, в тому числі інтеграції України у європейську енергетичну стратегію, запровадження програм підвищення енергетичної ефективності української економіки (див. також *Розділ 1. Економіка України та євроінтеграція*), розвитку інфраструктури для диверсифікації поставок нафти та газу шляхом завершення нафтогону Одеса-Броди-Польща та вивчення (у співробітництві з ЄС та США) нових маршрутів транспортування енергоносіїв з басейну Середньої Азії до європейського ринку.

11. Суттєво розширити людські контакти, в тому числі шляхом різноманітних програм обміну (особливо для молоді) та побратимства. Євросоюзу рекомендовано виділити достатнє фінансування з метою сприяння таким контактам.

12. Завершити перемовини щодо угоди про спрощення візового режиму, спрямованої на полегшення подорожей широких категорій українських громадян до держав-членів ЄС (див. також *Розділ 3. Юстиція та внутрішні справи*).

На додаток до вище перелічених пріоритетних напрямків Уряду також рекомендовано:

13. Підсилити подальше співробітництво між Україною та ЄС та консультації щодо кризисного управління та операцій Європейської політики безпеки та оборони (ЄПБО), зокрема у Західних Балканах, на основі досягнутих домовленостей та

підписаних угод.

14. Поглибити співробітництво у вирішенні нових загроз безпеці, наприклад боротьбі з нелегальною міграцією, організованою злочинністю та усіх форм злочинної торгівлі.

15. Продовжувати тісне співробітництво у сфері нерозповсюдження зброї, зокрема ядерної, а також малої та легкої зброї.

Щодо **євроінтеграції України та відносин між Україною та Росією:**

Відносини з Росією необхідно покращити. Помаранчева революція між іншим спричинила перегляд засад україно-російських відносин та їх трансформацію з відносин (нерідко тінювих та корупційних) між олігархічними кланами та правлячими угрупованнями у нормальні міждержавні. Для того, щоб Україна досягла успіхів у цьому напрямку, а також у внутрішніх реформах, її відносини з Росією необхідно підпорядкувати стратегічній меті євроінтеграції. Водночас також важливо позитивно поєднати інтереси України, Євросоюзу та Росії. Можливі дві сфери такого «тристороннього» співробітництва ЄС-Україна-Росія:

16. Розпочати діалог з енергетичної безпеки між ЄС, Україною та Росією, що між іншим спрямований на забезпечення прозорих та надійних поставок енергоносіїв з Росії (а також з Середньої Азії) до України та Євросоюзу.

17. Об'єднати зусилля у боротьбі з нелегальною міграцією, злочинною торгівлею та організованою злочинністю шляхом розвитку адекватних процедур прикордонного контролю та інфраструктури на кордонах України з Росією (та Білоруссю), а також підписання угод про реадмісію між ЄС та Росією, ЄС та Україною, а також між Україною та Росією. Євросоюзу слід надати допомогу Україні у розбудові сучасної прикордонної інфраструктури не лише на її західних кордонах, але й на східних.

Перспективи на період починаючи з 2008 року

Передбачається, що консультації щодо «посиленої угоди» розпочнуться під час головування Фінляндії у ЄС у другому півріччі 2006 року, будуть продовжені і в ідеалі завершені у 2007 році. В той час як Україна прагне до Угоди про асоціацію, що відкрила б перспективу членства, Євросоюз віддає перевагу мові нової «посиленої угоди» та не бажає виходити за рамки та концепцію ЄПС.

Не зважаючи на це, в інтересах обох сторін забезпечити, щоб «посилена угода»
■ привела Україну до глибшої інтеграції в ЄС;

■ сприяла подальшим демократичним реформам та запровадженню стандартів та законодавства ЄС в Україні; а також
■ глибоко залучала ЄС до підтримки та сприяння реформуванню в Україні.

Таким чином, «посилена угода» повинна бути комплексною за характером і крім сильного економічного та торговельного компоненту (створення вільної торгівлі між Україною та ЄС з подальшою інтеграцією України у спільний ринок ЄС) повинна містити розділи щодо політичного діалогу та співробітництва, співробітництва у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, енергетичного діалогу та співробітництва, співробітництва у сферах юстиції і внутрішніх справ, та ін.

Наявний досвід свідчить, що лише пост-комуністичні країни не лише із амбітними цілями, але й з перспективою членства у ЄС можуть досягти успіхів у трансформаціях та здійснити незворотні зміни. З цієї точки зору та беручи до уваги теперішній етап перехідного періоду в Україні, для країни важливе чітке озвучення перспективи членства. Необхідно визнати, що концепції «партнерства та співробітництва» та «сусідства» насправді унеможливили більш комплексне та системне залучення ЄС в Україні, а також політичні зобов'язання та адекватні фінансові механізми.

Саме тому настав час для ЄС та України перейти до стратегії інтеграції, навіть якщо на даному етапі неможливо чітко озвучити поняття членства. Водночас критично важливо, щоб «посилена угода» містила таку мову, яка чітко покаже, що асоціація, в тому числі перспектива членства, не виключена у майбутньому.⁴

І останнє, якою б не була за характером «посилена угода» між Україною та ЄС, надзвичайно важливо для України продовжити курс та стратегічний напрямок євроінтеграції з кінцевою метою членства ЄС. З точки зору сьогодення цей процес буде довготерміновим, а тому українській еліті та народу необхідно це усвідомити та підготуватися до цього. Попри все, європейська інтеграція залишається необхідною передумовою успіху України та її трансформації у стабільну демократичну та процвітаючу європейську державу.

Розділ 3.

Юстиція та внутрішні справи

Загальний огляд

План дій ЄС з юстиції та внутрішніх справ щодо України має наступні цілі:

- розвиток принципів верховенства права, доступу до правосуддя, незалежності судової влади та доброго врядування (фундаментальні принципи ЄС для Зони Свободи, Безпеки та Справедливості);
- покращення управління міграційними процесами;
- виконання належних заходів у сферах прикордонної справи, реадмісії та візового режиму.

Досягнення цих цілей має запобігти використанню території України як транзитної для незаконної міграції до Європейського Союзу. Хоча цей План дій представляється як такий, що розроблений лише на користь України, цілком ясно, що більшість з зазначених цілей слугують інтересам обох сторін.

Остаточна мета цього Плану дій – розвиток всеохоплюючого співробітництва у сфері ЮВС, включаючи боротьбу з тероризмом, відмиванням грошей та особливо незаконною міграцією через територію України до ЄС. Проте, з огляду на останні події в Україні актуальність цього Плану дій у запропонованому та ухваленому вигляді ставиться під сумнів.

У грудні 2001 року План дій ЄС у галузі ЮВС, доопрацьований з урахуванням зауважень України, висловлених на третьому спільному засіданні 4-го Підкомітету, був погоджений з ЄС та ухвалений на четвертому спільному засіданні Комітету із співробітництва між Україною та ЄС. Наприкінці, лютого 2002 року на зустрічі із політичним радником Генерального Директорату Європейської Комісії із зовнішніх зносин у Міністерстві юстиції Україна

передала свої пропозиції щодо Графіку реалізації Україною Плану дій ЄС з ЮВС.

Графік реалізації Плану дій ЄС у галузі ЮВС був ухвалений 18 липня 2002 р. на четвертому спільному засіданні 4-го Підкомітету у Брюсселі.

План дій у галузі ЮВС передбачає такі напрямки співробітництва:

- імміграція та притулок;
- прикордонна справа та візи;
- організована злочинність, у тому числі:
 - тероризм;
 - співробітництво у галузі правосуддя;
 - правоохоронне співробітництво; та
 - посилення судової влади, верховенства права, доброго врядування.

Незважаючи на те, що оцінка виконання цього Плану дій Європейською Радою очікувалась наприкінці 2005 року, результати її ще досі не опубліковані. Однак, навіть за відсутності позиції Ради є цілком очевидним, що умови в Україні та ЄС у 2005 році суттєво відрізняються від умов 2001 року, коли було розроблено План дій. Україна зробила великий крок до демократичних цінностей, на яких будується Зона Свободи, Безпеки та Справедливості.

Незважаючи на значний поступ у захисті свого демократичного вибору, що його нещодавно досяг український народ, Україні був запропонований такий же спрощений візовий режим, як і Росії, без огляду на наступні факти:

- безвізовий режим для громадян ЄС, запроваджений Україною;
- відсутність реєстрації іноземців на території України (на відміну від Росії, де така реєстрація вимагається);
- менша кількість незаконних мігрантів в Україні (порівняно з Росією);
- чинні угоди про реадмісію між Україною та Польщею, Словаччиною і Угорщиною.

Більш того, слід відзначити, що продовження жорсткого візового режиму щодо громадян України не складе особливої перешкоди нелегальним мігрантам, оскільки їх переважна більшість не подає заяв на отримання віз і перетинає кордони поза пунктами перетину.

Євросоюз запропонував проект угоди про реадмісію, що є значно жорсткішою за попередній варіант, запропонований за часів Кучми. Загалом, реадмісія необхідна лише за умови скасування віз (наприклад, українсько-швейцарські угоди від 2004 року). Якщо Україна підпише запропоновану жорстку угоду про реадмісію, вона не матиме змоги повертати нелегальних мігрантів в Росію (звідки вони прибули), оскільки угода між Україною та Росією все ще не підписана, а довга східна частина українського кордону залишається недостатньо устаткованою. З цієї метою Київ запропонував Брюсселю створити єдиний реадмісійний простір, що охопив би Україну, Росію та ЄС. Нажаль, Брюссель поклав вирішення цього питання на Україну та Росію.

Одночасно, у травні 2006 року Євросоюз та Росія уклали двосторонню угоду про реадмісію. Росії вдалося отримати суттєву поступку: вона почне приймати громадян третіх країн лише через три роки після ратифікації. На відміну від російської, українська пропозиція щодо безвізового режиму була відхилена Євросоюзом у спільній заяві за результатами останнього саміту Україна-ЄС.

Запропонована угода про реадмісію також спричинить втрати в українському бюджеті, оскільки Україні доведеться самотужки будувати пункти тимчасового утримання нелегальних мігрантів згідно європейських стандартів. Проте, зважаючи на поступ в відносинах між Україною та ЄС, Україна не може відхилити угоду про реадмісію. Необхідно розпочати перемовини щодо безвізового режиму з ЄС як довгострокової перспективи. Задля досягнення цієї мети, Україні необхідно скласти План дій та забезпечити його виконання, що наблизить Україну до повноцінного безвізового режиму для всіх її громадян. Подальший поступ у цьому

напрямку здебільшого буде залежати від вступу країн Вишеградської групи (Чехії, Словаччини, Польщі та Угорщини) до Шенгенської зони, а також від впливу цих країн на зовнішню політику ЄС та політику сусідства. Також слід зазначити, що погляди ЄС та нових держав-членів на стратегію співробітництва у сфері ЮВС можуть суттєво відрізнятись.

З першого ж погляду виникає відчуття, що запропонований у Плані дій формат необхідно переглянути та забезпечити для нього надійну – бажано міжнародну – нормативно-правову основу. Ретельний розгляд свідчить, з огляду на взаємовигідність співробітництва у сфері ЮВС, доцільно, щоб Україна та Євросоюз розділили також тягар відповідних зобов'язань.

Рекомендації

1. Внести окремий розділ, присвячений ЮВС, до «посиленої угоди», що прийде на зміну УПС у 2008 році

На даному етапі доцільно розглянути питання трансформації окремих пунктів Плану Дій у жорсткіші міжнародні зобов'язання. Зважаючи на поступ у сфері ЮВС у 2005 році, пропонується наступне (слід зауважити, що деякі з цих пропозицій можливо перетворити на взаємні зобов'язання України та ЄС згідно міжнародного права):

1.1. У сфері міграції та притулку:

1.1.1. Покращити співробітництво щодо реадмісії Україною своїх громадян, осіб без громадянства, а також громадян третіх держав з метою укладення угоди про реадмісію між Україною та Європейською Спільнотою.

1.1.2. За фінансової та організаційної підтримки ЄС розробити систему ефективного та комплексного управління кордонами (тобто процедури прикордонного контролю та охорони кордону) по цілому периметру кордонів України, а також розглянути можливість участі Державної прикордонної служби України в системі попередження нелегальної міграції. Такі заходи повинні охопити усі ділянки

державного кордону України. Особливо ретельно необхідно працювати на східній ділянці на шляху нелегальних мігрантів.

1.1.3. Підтримати Україну у виконанні Програми дій на період до 2010 року, спрямованої на дотримання режиму державного кордону та режиму прикордонних територій, а також на розвиток Державної прикордонної та митної служб України.

1.1.4. Сприяти посиленій прикордонній співпраці України з ЄС, а також зацікавленими країнами-кандидатами та третіми країнами.

1.1.5. Продовжувати діалог щодо спрощення візового режиму, маючи на меті як мінімум досягнути у жовтні 2005 року домовленості між Росією та ЄС. Бажаний максимум становить адекватно низькі збори за розгляд заяв на отримання візи, єдині вимоги до громадян України з боку усіх країн Шенгенської зони та прозорі критерії для отримання багаторазових віз для певних категорій громадян.

1.1.6. Продовжувати діалог з метою попередження нелегальної міграції в Європейський Союз та Україну. Україні необхідно надати можливість брати участь у міграційних програмах ЄС, щоб компенсувати реадмісійні та інші видатки.

1.2. У сфері боротьби з організованою злочинністю:

1.2.1. Надавати допомогу Україні у боротьбі з нелегальною торгівлею людьми та перевезенням нелегальних мігрантів, а також допомогу у розробці відповідних заходів і діяльності щодо соціальної адаптації та реінтеграції жертв такої злочинної торгівлі.

1.3. У сфері судочинного співробітництва:

1.3.1. Створити мережу контактних пунктів для оперативного обміну інформацією щодо взаємної правової допомоги, координації справ транскордонних правопорушень, полегшення збору доказів, а також забезпечення спеціалізованої допомоги. Центральні контактні пункти будуть визначені Україною. Українським судочинним органам необхідно встановити зв'язки із своїм колегами з держав-членів ЄС.

1.3.2. Розробити інструкції щодо судочинного співробітництва між державами-членами ЄС та Україною, а також підготувати збірник найкращого досвіду у цій сфері.

1.4. У сфері співробітництва правоохоронних органів:

1.4.1. Налагодити обмін технічною, операційною та стратегічною інформацією між правоохоронними органами держав-членів ЄС та України згідно відповідних положень у сфері організованої злочинності. У цьому процесі слід взяти до уваги необхідність забезпечити виконання законодавчих та інших заходів з метою дотримання вимог конфіденційності та захисту інформації в процесі обміну інформацією (з огляду на те, що Україна підписала **Європейську конвенцію захисту осіб в процесі автоматичного опрацювання особистої інформації 1981**, та планує ратифікувати її).

1.4.2. Визначити державні органи України на робочому рівні (контактні пункти) з метою налагодження обміну інформацією з правоохоронними органами держав-членів ЄС.

1.4.3. Сприяти налагодженню безпосереднього співробітництва між правоохоронними органами та прокуратурою, в тому числі створити спільні слідчі команди для розслідування конкретних злочинів;

1.4.4. Посилити обмін службовцями відповідальними за налагодження співробітництва у цій сфері;

1.4.5. Налагодити співробітництво між Євро полем та відповідними органами України у відповідності до Спільної стратегії ЄС щодо України, Конвенції Євро полу та відповідних рішень Ради.

2. Україні та Європейському Союзу необхідно укласти двосторонню угоду про спрощений візовий режим та міграційну політику.

Чинні угоди про спрощений візовий режим з окремими новими членами ЄС необхідно замінити на двосторонні угоди або єдину угоду, що також може бути частиною «посиленої угоди» між Україною та ЄС.

3. Між Україною, ЄС та іншими країнами-сусідами (зокрема, Російською Федерацією, Білоруссю та Молдовою) належить започаткувати трьохсторонній політичний діалог щодо спільного реадмісійного простору та інших питань, що становлять спільний інтерес.

Введення в дію Угоди, що внесе зміни до УПС, рекомендується як основа двосторонніх перемовин щодо спільного реадмісійного простору, спрямованих на укладення відповідних двосторонніх угод між Україною

та третіми країнами, згідно Содеркопінгського процесу для Нових незалежних країн. Такий крок необхідний для того, щоб України не перетворилася на ізольоване поселення нелегальних мігрантів. Підтримка ЄС діяльності України у створенні такого простору також буде вирішальною. ЄС рекомендовано також виступити в ролі формальної сторони у перемовинах щодо міграції та притулку з тим, щоб перевести їх у тристоронній формат. Також, підтримка ЄС може чітко показати іншим учасникам перемовин необхідність піти назустріч пропозиціям України.

Розділ 4.

Адаптація законодавства України до права ЄС

Цей розділ розглядає наступні аспекти:

- планування, програмування та пріоритизація адаптації;
- інституційний механізм адаптації;
- необхідне кадрове, інформаційне та фінансове забезпечення.

У даному розділі також наведено огляд відповідного досвіду нових держав-членів ЄС, стали основою практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності процесу адаптації в Україні.

Загальний огляд

Чому Україні слід більше приділяти увагу адаптації законодавства

Третій копенгагенський критерій членства в ЄС вимагає від країни-кандидата адаптувати свою правову систему до вимог *acquis communautaire* (правової системи ЄС). Мадридський критерій членства в ЄС передбачає створення адміністративного механізму застосування *acquis communautaire*. Для цього необхідно вдосконалити механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС. Тому аналіз досвіду нових держав-членів ЄС Центральної і Східної Європи (ЦСЕ), які досягли відповідності критеріям членства в ЄС, може стати основою для визначення шляхів та засобів реформування державного управління України та адаптації права України до вимог ЄС.

Адаптація права України до права ЄС сприяє інтеграції у внутрішній ринок ЄС, виконанню зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною

і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами й Плану дій Україна-ЄС, забезпеченню сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, удосконаленню українського законодавства з урахуванням європейського досвіду, розвитку економіки за допомогою ефективних правових інструментів, зміцненню стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, захист прав людини і національних меншин.

Огляд досвіду країн Центральної та Східної Європи у сфері гармонізації законодавства (1991-2004)

Планування процесу адаптації національного права до права ЄС у колишніх країнах-кандидатах здійснювалося з використанням Національних програм прийняття *acquis communautaire* (НПСА). Моніторинг імплементації НПСА відбувався наступним чином. Міністерства, які відповідали за виконання окремих розділів НПСА регулярно звітували перед координаційними органами. У свою чергу, Уряд звітував про стан гармонізації у Верховній Раді. Європейська Комісія здійснювала моніторинг гармонізації за допомогою регулярних звітів. Цей складний процес був значно спрощений завдяки електронній базі даних.

Державне управління процесом гармонізації у країнах-кандидатах мало чотири рівні.

- міжвідомчий орган на рівні міністрів, який приймав політичні і стратегічні рішення;
- міжвідомчий орган, який вирішував тактичні та оперативні завдання, членами

якого були керівники відділів європейської інтеграції міністерств;

- спеціалізований підрозділ («професійний орган»), що діяв у складі Секретаріату Прем'єр-міністра або Міністерстві юстиції, який відповідав за поточну роботу;
- галузеві міністерства провадили гармонізацію у своїй сфері.

Міністерства самостійно здійснювали адаптацію у своїй галузі. Для виконання цього завдання у складі кожного міністерства були створені спеціальні відділи, які координували його роботу у сфері адаптації.

Можна виділити централізовану та децентралізовану моделі гармонізації національного права до права ЄС. Централізована модель застосовувалась в тих країнах, у яких «професійний орган» підпорядковувався безпосередньо прем'єр-міністру (Словаччина, Чехія, Словенія, Латвія, Литва). В процесі підготовки до вступу ці країни повинні були мобілізувати свої зусилля для швидкого впровадження величезного масиву *acquis communautaire*.

Жорстко централізована модель є більш ефективною у виробленні єдиної позиції уряду у переговорах з ЄС і досягненні консенсусу між позиціями різних міністерств.

Децентралізована модель упроваджена в країнах, у яких галузеві міністерства мають більше повноважень і автономії у сфері адаптації національного права до права ЄС. Тут «професійним органом» виступає Міністерство юстиції (Угорщина, Естонія). Децентралізована модель характерна для країн: а) з високою культурою міжвідомчої координації, коли можливо досягнути консенсусу без імперативного впливу «згори»; б) у яких гармонізація до права ЄС фактично не має на меті членства. У цих країнах перевагу віддають національним потребам та інтересам, якими опікуються галузеві міністерства. Міністерство юстиції у децентралізованій моделі має менше компетенції, ніж структурний підрозділ у секретаріаті уряду, який підпорядкований прем'єр-міністру у централізованій моделі.

Україна на сьогодні тяжіє до децентралізованої моделі, оскільки процес адаптації координується Міністерством юстиції і більше того, перспектива членства є досить

віддаленою.

На парламентському рівні моніторинг процесу адаптації здійснювався комітетами європейської інтеграції або департаментами європейського права в канцелярії парламенту.

Практично у всіх державах були розроблені загальнодержавні навчальні програми з європейської інтеграції. Запроваджувалося навчання, покликане сформувати навички, необхідні для роботи в ЄС (зокрема, володіння мовами держав-членів ЄС). Функціонувала система після-дипломної освіти з європейської інтеграції та європейського права. Державні службовці урядових структур відповідальні за гармонізацію проходили стажування в органах ЄС.

Держави-члени скрупульозно враховували усі елементи, необхідні для імплементації *acquis communautaire* та участі в роботі інституцій ЄС. Вони здійснювали планування фінансових витрат для навчальних програм з європейської інтеграції та розвитку необхідних навичок у персоналу.

Переклад актів права ЄС було покладено на відповідний відділ спеціально уповноваженого органу у сфері адаптації. Відділ зосереджував наявні переклади, проводив термінологічну експертизу перекладених актів ЄС, розробляв єдині правила перекладів, координував перекладацьку діяльність міністерств.

Держави кандидати прийняли стратегії інформування громадськості з метою забезпечення підтримки населенням членства в ЄС на референдумі. Вони передбачали поширення інформації про ЄС та активну агітацію з метою формування позитивної громадської думки про членство в ЄС. Стратегії країн-кандидатів інформування громадськості довели свою ефективність, оскільки населення всіх країн-кандидатів на референдумах висловилося «за» приєднання. **Окремі держави також успішно використовували також зовнішні стратегії інформування для формування позитивного іміджу країни-кандидата в ЄС та у державах-членах.**

Фінансування процесу гармонізації здійснювалося за рахунок як державного бюджету, так і допомоги ЄС. У Національних

програмах обов'язково вказувались витрати на розробку законопроектів, створення адміністративного та судового механізмів застосування *acquis communautaire*, навчання персоналу, здійснення перекладів, технічне та інформаційне забезпечення процесу гармонізації. Фінансування заходів адаптації базувалось на принципі наявності «реальних ресурсів».

Фінансування адаптації у багатьох країнах поступово стало частиною звичайного бюджетного процесу держави. В умовах обмеженості ресурсів окремі статті державних видатків інколи скорочувалися з метою реалізації негайних і важливих пріоритетів інтеграції до ЄС.

Адаптація законодавства України до права ЄС

Україна має досить розвинуту правову базу у сфері адаптації права України до права ЄС:

- Угода про партнерство та співробітництво (УПС);
- План дій Україна-ЄС (ПД);
- Закон про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС (Загальнодержавна програма адаптації);
- щорічні плани заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання Плану дій Україна – ЄС».

Конкретні заходи з адаптації законодавства (у тому числі інституційні перетворення), прогнозовані строки їх виконання, обсяги видатків (у тому числі видатки на підготовку нормативно-правових актів, навчання, інституційні зміни, проведення порівняльно-правових досліджень, переклад актів законодавства ЄС українською мовою, підготовку глосарію термінів європейського права, забезпечення необхідним обладнанням тощо) визначаються щорічним Планом заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації. Таким чином, цей План заходів фактично включає такі ж елементи, які передбачені структурою НПСА у країнах-кандидатах. Проте потрібно забезпечити не лише розробку необхідних нормативно-правових актів, а і їх прийняття Верховною

Радою та моніторинг виконання вищезгаданих планів. **Політичний консенсус та співробітництво між Урядом та Верховною Радою є важливою передумовою прийняття необхідного законодавства. Тому Кабінету Міністрів та Верховній Раді слід укласти політичну угоду з європейської інтеграції.**

Інституційний механізм адаптації динамічно розвивався і постійно змінювався статус та компетенція відповідальних за адаптацію органів. Координаційна рада з питань адаптації законодавства на рівні міністрів була створена на основі Міжвідомчої координаційної Ради на рівні заступників міністрів.

Міністерство юстиції України здійснює функції уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Міністерство юстиції перевіряє відповідність проектів нормативно-правових актів праву ЄС, координує підготовку щорічних планів заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації, здійснює аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення адаптації та перекладає правові акти ЄС українською мовою. Подібна практика була поширена в деяких країнах-кандидатах, які також вибрали децентралізовану модель державного управління процесом адаптації. Наприклад, в Угорщині та Естонії міністерства юстиції координували адаптацію національного права до права ЄС, забезпечували підготовку та моніторинг виконання Національної програми сприйняття *acquis communautaire*.

У Міністерстві юстиції України планується створити Департамент європейської інтеграції на основі Державного департаменту з питань адаптації законодавства, як урядового органу державного управління. Державний департамент з питань адаптації законодавства був заснований на базі Центру європейського і порівняльного права та Департаменту міжнародного права Міністерства юстиції України у 2005 році. Центр європейського і порівняльного права був створений у 2003 році на основі Центру порівняльного права та Центру перекладів актів права ЄС Міністерства юстиції.

Головним недоліком інституційного механізму адаптації є політична нестабільність, яка призводить до частих реорганізацій українських інституцій. Більшість інституцій проіснували лише декілька років. Часті реорганізації перешкоджають ефективному функціонуванню інституцій та спричиняють відтік найбільш кваліфікованих кадрів. (Див. також *Розділ 5. Інституційні елементи та адміністративна спроможність для ознайомлення із запропонованими рішеннями*). Стабільність інституційного механізму є запорукою успішного здійснення адаптації. Окрім того, слід чітко визначати компетенцію відповідальних за адаптацію органів з метою недопущення дублювання функцій.

Процес формування пріоритетів та інституційний механізм адаптації української правової системи до права ЄС потребують удосконалення. Належне кадрове, інформаційне та фінансове забезпечення є передумовою для ефективного здійснення адаптації. Країна відчуває високу потребу у висококваліфікованих кадрах та доступі до інформаційних ресурсів, необхідних для адаптації національного права до права ЄС.

З цією метою пропонуємо деякі практичні рекомендації:

Рекомендації

1. Провести процедуру ретельного аналізу законодавства ЄС та України і деталізувати вимоги з адаптації законодавства, зазначені в Плані дій Україна-ЄС. У результаті мають бути сформовані списки обов'язкового та рекомендаційного законодавства ЄС, які Україна повинна буде імплементувати для створення зони вільної торгівлі та інтеграції у внутрішній ринок ЄС

В Україні в найближчій перспективі адаптація має бути спрямована на прийняття законодавства ЄС у сфері внутрішнього ринку з метою створення дієвої зони вільної торгівлі з ЄС. На даному етапі адаптації мають бути пріоритетними ті її напрями, які сприятимуть створенню зони вільної торгівлі і виконанню Плану дій Україна-ЄС.

Процес реформування вимагає

деталізації та уточнення вимог і пріоритетів ЄС. Україна та ЄС мають провести аналіз законодавства ЄС та України (у меншому обсязі, ніж це було передбачено для країн-кандидатів) і конкретизувати необхідні законодавчі зміни, зазначені в Плані дій Україна-ЄС, у результаті чого мають бути сформовані списки обов'язкового та рекомендаційного законодавства ЄС, які Україна повинна буде імплементувати для створення ЗВТ та подальшої інтеграції у внутрішній ринок ЄС. ЄС також має сформулювати критерії визначення прогресу України у практичній реалізації адаптації. Детальніше про законодавчі зміни у сфері економіки див. *Розділ 1. Українська економіка та інтеграція у ЄС*.

Вищезазначений аналіз законодавства ЄС та України також варто включити до «посиленої угоди» після виконання Україною Плану дій Україна-ЄС, як механізм взаємного зобов'язання до тіснішої інтеграції. Обсяг подальшої допомоги в рамках Інструменту європейського сусідства і партнерства має залежати від поступу у виконанні заходів, визначених в процесі аналізу законодавства.

2. Рекомендувати Верховній Раді України створити окремий Відділ з права ЄС у Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради України, завданням якого має бути перевірка відповідності розроблених проектів нормативно-правових актів.

3. Рекомендувати Верховній Раді України внести зміни до Регламенту Верховної Ради України з метою запровадження процедури перевірки усіх проектів нормативно-правових актів на відповідність праву ЄС протягом всього законодавчого процесу.

Нормативно-правові акти, які розробляються відповідно до планів заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації і спеціально спрямовані на адаптацію, мають становити окрему категорію проектів. У довідці міністерства та експертному висновку Міністерства юстиції про відповідність *acquis communautaire* має бути зазначено, які положення проекту враховують положення права ЄС. Таким чином, під час розгляду у Верховній Раді буде

чітко видно, до яких положень проекту не можна вносити зміни, що суперечать праву ЄС. Проте ця процедура забезпечує лише відповідність урядових проектів праву ЄС.

З метою забезпечення на парламентському рівні перевірки відповідності усіх проектів нормативно-правових актів необхідно створити окремий Відділ з права ЄС у Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради України та внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України. Ця процедура має поширюватися на усіх суб'єктів законодавчої ініціативи.

4. Створити окремі відділи з гармонізації законодавства в структурі управлінь з європейської інтеграції у кожному міністерстві, що відповідатимуть за перевірку проектів нормативно-правових актів з правом ЄС.

Окремі управління відповідають за виконання міністерством цілей європейської інтеграції. Проте в межах цих управлінь також необхідно створити окремі відділи відповідальні за перевірку відповідності проектів актів праву ЄС.

5. Здійснити оцінку економічних, адміністративних, інституційних та фінансових наслідків впровадження найважливішого законодавства ЄС в правову систему України. Ці наслідки мають бути враховані у середньостроковій фінансовій перспективі для того, щоб забезпечити належне виконання Національної стратегії європейської інтеграції та адаптації законодавства.

Розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження заходів щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС» від 27 квітня 2006 р. № 243-р визначає заходи, спрямовані на виконання положень Плану дій, відповідальні державні органи та строки, а також наводить інформацію про технічну допомогу для реалізації Плану дій. Проте недоліком цього плану є те, що він є одностороннім документом України та не містить розрахунків необхідних кадрових та фінансових ресурсів.

Належне фінансування є однією з головних передумов успішної реалізації

державної політики у сфері європейської інтеграції та адаптації. Якщо у країнах-кандидатах європейська інтеграція фінансувалася з державного бюджету в пріоритетному порядку, то в Україні фінансування процесів інтеграції входило до статті «керівництво та управління» відповідних міністерств. Це нерідко призводило до недофінансування завдань інтеграції. Тому з метою виправлення існуючої ситуації слід проаналізувати стан забезпечення фінансування органами виконавчої влади заходів з інтеграції та адаптації; в необхідних частинах вдосконалити схему фінансування робіт з адаптації законодавства; урахувати окремим рядком у Державному бюджеті видатки на забезпечення виконання міністерствами заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Розрахунок фінансових витрат на реалізацію завдань з питань адаптації має бути максимально точним і реалістичним, оскільки Україні перш за все слід покладатися на власні ресурси, а не на допомогу ЄС. Плануючи витрати на адаптацію слід бути реалістами. Перш ніж прийняти будь-який акт, слід передбачити фінансово-економічні наслідки його виконання. Тому Міністерству юстиції та Міністерству фінансів слід розробити загальну методику розрахунку фінансово-економічних наслідків впровадження Загальнодержавної програми адаптації. Планування бюджетних витрат має включати:

на стадії підготовки проекту:

- детальний перелік статей витрат на кожному етапі (в тому числі витрати на кадрове, технічне, інформаційне та інституційне забезпечення);
- методику визначення обсягу необхідних робіт на кожному етапі;
- нормативи фінансування за кожною статтею витрат;

на стадії впровадження

– проведення фінансово-економічної експертизи, яка охоплює дві різні сфери, що суттєво відрізняються за методологією, а саме:

- *мікро рівень*, тобто деталізовані безпосередні витрати на впровадження законопроекту;
- *макрорівень*, тобто вплив законопроекту

на економічно-соціальну, бюджетну сферу чи певну галузь.

6. Призначити у кожному міністерстві осіб, відповідальних за координацію та консолідацію перекладів з метою підвищення ефективності процесу консолідації усіх перекладів з права ЄС.

З метою підвищення ефективності консолідації всі офіційних та неофіційних перекладів у кожному міністерстві доцільно призначити осіб відповідальних за координацію перекладів, консолідацію

наявних перекладів, розробку галузевої термінології, та проведення експертизи перекладу у своїй галузі з професійного погляду.

Для доступу учасників процесу адаптації до права ЄС та інформаційних ресурсів ЄС слід забезпечити публікацію ключових джерел права ЄС українською мовою; створити загальнодержавну інформаційну мережу з питань європейського права; відкрити вільний доступ до неї для учасників процесу адаптації; а також створити електронну базу даних виконання програми адаптації.

Розділ 5. Інституційні елементи та адміністративна спроможність

Загальний огляд

Існуючі інституційні механізми в Україні, що опікуються питаннями інтеграції в ЄС та наведені нижче у схемі 1, були створені протягом останніх років. Водночас, їхня ефективність та внесок у інтеграцію України в ЄС ставляться під сумнів багатьма експертами. Зокрема, Європейська Комісія та деякі держави-члени ЄС критикують Україну за слабку систему координації питань, пов'язаних з ЄС. Також існують структурні проблеми в окремих державних органах, в тому числі центральні органи державної влади та парламент. Ці проблеми зменшують ефективність їх роботи, а також ефективність Уряду України у впровадженні необхідних реформ. У результаті процес реалізації євроінтеграційної політики в Україні здається надто

складним та непрозорим.

Крім того, держави-члени та інституції Європейського Союзу можуть скористатися інституційними слабостями України у сфері європейської інтеграції. Тому надзвичайно важливо для нового Уряду переглянути систему координації та вжити заходів з метою її покращення. Ці зміни, що їх вимагає європейська інтеграція, необхідно поєднати із загальною адміністративною реформою в державі.

Цей Розділ – спроба чітко визначити функції, які повинні здійснювати ці інституції, а також переглянути досвід інституційного реформування в окремих нових державах-членах, що успішно інтегрувалися до Європейського Союзу.

Ця система відображає існуючий рівень відносин між Україною та ЄС, що розвиваються в рамках Угоди про партнерство та

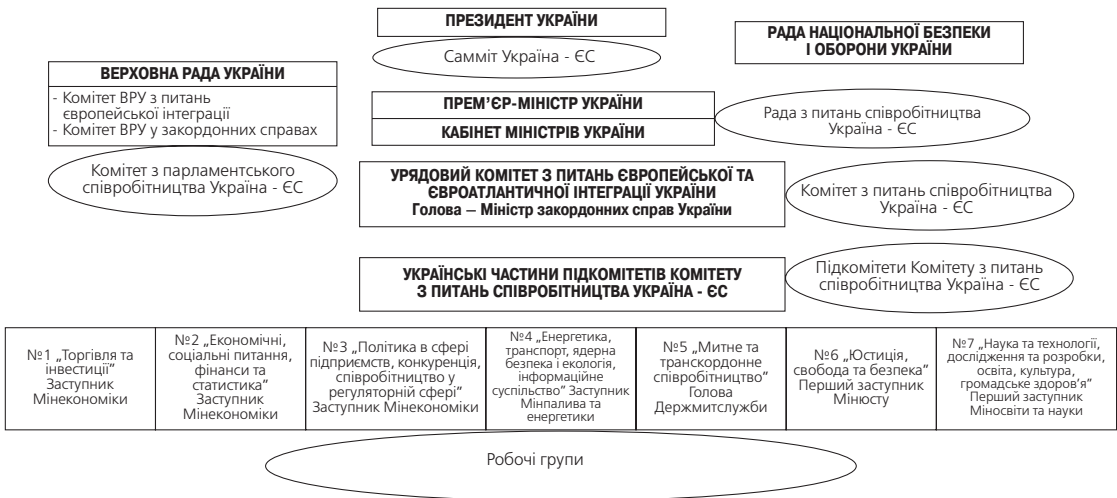


Схема 1. Діюча в Україні система координації інтеграції в ЄС

співробітництво та Плану дій.

Інституційні функції та інституційні зміни

Першочерговим завданням Уряду буде укладення «посиленої угоди», що прийде на зміну діючої Угоди про партнерство та співробітництво та введе відносини між Україною та ЄС на якісно новий рівень. В той час як ЄС виступає за визначення зони вільної торгівлі як основного елементу «посиленої угоди», Україна прагне бачити її у форматі Угоди про асоціацію із чіткою перспективою членства.

На даному, процес інтеграції України в ЄС потребує:

- покращення виконання функцій центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- ширшого залучення підприємницьких та профспілкових організацій, соціальних груп та інших неурядових організацій у процес реалізації євроінтеграційної стратегії;
- достатньої фінансової підтримки євроорієнтованих політичних, економічних та соціальних реформ.

Як засвідчує досвід України та країн Центрально-Східної Європи успіх на шляху європейської інтеграції залежатиме від відданості найвищого керівництва держави ідеї вступу до Європейського Союзу.

Рушійною силою європейської інтеграції є, перш за все, політична воля керівництва держави впроваджувати цілісний комплекс впроваджуваних внутрішніх реформ. Недостатній рівень політичної волі ключових офіційних осіб та суб'єктів в Україні у сфері європейської інтеграції суттєво уповільнив реальний поступ держави, економіки та суспільства на шляху до членства в ЄС. Як наслідок, громадська підтримка європейської інтеграції зменшилася з 56% у 2000 році до 47% у 2004 році, а 33% громадян не визначилися із своєю позицією.

Належна організація та ефективність роботи інституцій є надзвичайно важливим фактором інтеграції України в Європейський Союз. Політична воля може бути легко знівельована існуючими інституціями, що діють повільно або не бажають реформуватися, а також проблемами із створенням нових інституцій з метою реалізації завдань, що не були необхідними у минулому.

Ключова роль інституцій у процесі європейської інтеграції була чітко виявлена у вступі десяти нових держав-членів до ЄС у 2004 році. У зв'язку з цим, надзвичайно

важливим фактором у цьому процесі є впровадження Україною відповідної моделі інституційної архітектури. Слід повністю використовувати потенціал існуючих інституцій, що завоювали довіру у населення. Створення нових інституцій вимагає багато часу для отримання довіри, що є необхідним чинником ефективної діяльності. Водночас, деякі існуючі органи можуть стати перешкодою для реалізації урядової політики, а відтак мають бути реформовані або навіть ліквідовані. Водночас, таке реформування необхідне навіть у випадку, якщо європейська інтеграція не стане кінцевою метою.

Інституційні структури часто є дуже складними для розуміння навіть для тих, хто працює у цих структурах. З іншого боку реформування інституцій дуже складно досягти зсередини, де спротив до змін є найбільшим. Інтеграція в ЄС змушує здійснювати певні зміни та дозволяє Уряду подолати існуючі внутрішні перешкоди.

Проте, досвід нових держав-членів ЄС засвідчує, що не існує єдиного набору для забезпечення максимально ефективної дії координаційної системи. Можна з національних систем є унікальною та відображає не лише особливості завдань та викликів, що постають перед державою на шляху до Європейського Союзу, але також і національні особливості, традиції та розвиток політичної системи. Однією з характерних рис європейської інтеграції є відсутність центрального органу, що визначає природу інституцій держав-членів для впровадження євроінтеграційної політики.

На ранніх етапах інтеграції досвід нових держав-членів ЄС засвідчує, що робота на євроінтеграційному шляху має бути централізованою це частково пояснюється слабкістю профільних міністерств на початкових стадіях інтеграційного процесу. Цю слабкість необхідно скоригувати органом відповідальним за координацію питань, пов'язаних з інтеграцією до ЄС.

Хоча рішення щодо інституційної структури ухвалюватиметься новим Урядом, функції координаційного органу в Україні відомі.

- Ці функції включатимуть наступне:
- розробку європейської стратегії разом з іншими профільними міністерствами, що включатиме розробку нової Національної стратегії європейської інтеграції, яка стане ключовим стратегічним планом принаймні на наступні п'ять років євро інтеграційного процесу;
 - забезпечення реалізації щорічних програм, в тому числі виконання заходів Плану дій, суворий моніторинг, звітність перед

Кабінетом Міністрів України;

■ розробку та координацію програми адаптації законодавства (див. *Розділ 4. Адаптація законодавства України до права ЄС*);

■ забезпечення відносин Уряду з Верховною Радою з питань, пов'язаних з євроінтеграційною політикою;

- забезпечення відносин з інституціями ЄС для:
- регулярного звітування з виконання Плану дій; підготовки засідань Ради та Комітету з питань співробітництва (Комітет як основний рівень обміну інформацією з питань, пов'язаних з виконанням Плану дій та Угоди про партнерство та співробітництво);
- координації діяльності підкомітетів, що діють згідно з Угодою про партнерство та співробітництво;

■ центр розповсюдження інформації, пов'язаної з ЄС, та аналітичних розробок (зокрема, оцінок впливу) для урядових міністерств та відомств;

■ переклад законодавства ЄС українською мовою та переклад українського законодавства англійською мовою;

■ центр розповсюдження інформації про питання, пов'язані з ЄС, для громадян України;

■ координація допомоги ЄС, включаючи програму обміну державними службовцями;

■ підготовка пропозицій до «посиленої угоди» з ЄС на період після 2008 року.

Ключові аспекти розбудови інституційної структури

З метою забезпечення ефективного виконання наведених вище функцій та успішної інтеграції України в ЄС авторський колектив рекомендує як необхідні наступні інституційні зміни:

■ постійну і демонстраційну підтримку євроінтеграційного процесу з боку Президента та Глави Уряду;

■ міцну та ефективну координацію з питань європейської інтеграції в Уряді з єдиним головним центром координації;

■ ефективну юридичну підтримку євроінтеграційних заходів;

■ ефективні підрозділи в усіх міністерствах та відомствах, задіяних у реалізації політики інтеграції України в ЄС для забезпечення координації міжвідомчих відносин у цій сфері;

■ потужний Комітет з питань європейської інтеграції у Верховній Раді, з рівними правами та відповідальністю з іншими комітетами, для забезпечення виконання євроінтеграційних завдань у Верховній Раді;

■ належну оцінку та забезпечення фінансових та кадрових ресурсів.

Політична воля є надзвичайно важливим фактором для забезпечення та поглиблення інтеграційної політики, відтак ця воля має бути продемонстрована на найвищому рівні Уряду та Держави. Підтримка з боку Президента та Прем'єр-міністра може бути посилена шляхом створення **Державної Ради з питань європейської інтеграції**, що може бути очолена Президентом і опікуватися загальними стратегічними питаннями та оцінкою прогресу у реалізації євроінтеграційної політики. Членами Ради можуть бути міністри, що задіяні у процесі європейської інтеграції, а також видатні особи з різних верств суспільства (бізнесу, мистецтв, тощо). Така Рада може мати значний політичний вплив та стимулювати процес інтеграції. Пропонується проводити засідання Ради раз чи два на рік для обговорення ключових питань євроінтеграційної політики. Водночас, Рада не повинна стати частиною координаційної системи.

На урядовому рівні на основі досвіду нових держав-членів ЄС (*також див. Розділ 4. Адаптація українського законодавства до права ЄС*) необхідно створити політичний координаційний орган високого рівня під головуванням Прем'єр-міністра, що складатиметься з ключових членів Уряду. Новий координаційний орган може бути створений шляхом реформування існуючого Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України у напрямку **створення нового органу, що опікуватиметься виключно питаннями європейської інтеграції**, і діяльність якого підтримуватиметься відповідним Секретаріатом (Департаментом європейської інтеграції). Запропоноване реформування має базуватися на основі результатів оцінки існуючих інституційних можливостей у сфері європейської інтеграції.

Ефективність роботи Урядового комітету залежатиме передусім від ефективності органів або органу, до завдань якого увійде загальна координаційна функція в Уряді. Рекомендується хоча б на початковому етапі інтеграції надати цю координуючу функцію єдиному урядовому органу. Цей орган очолить урядовий міністр з європейською інтеграцією, як основною сферою відповідальності.

Функції запропонованого координаційного органу повинні включати розробку стратегії і координацію, з тим, щоб весь обсяг інформації, аналітичного матеріалу та думок був у розпорядженні органів, що ухвалюють рішення. Орган разом з

Секретаріатом Комітету відповідатиме також за звітування перед Європейською Комісією у Брюсселі, в тому числі за збір інформації від різних міністерств та відомств, а також за забезпечення її обробки, перекладу та надсилання до ЄК.

Слід зазначити, що у багатьох країнах тиск поточної роботи настільки великий, що замість загальної координації переважає – а часом і витісняє її – профільний рівень координації, в результаті чого жодний з рівнів координації втрачає ефективність.

Координація політики і те, що можна назвати координацією процесу, тісно пов'язані, що становить одну з причин того, що більшість нових держав-членів обрали шлях організації передвступних відносин з ЄС шляхом створення єдиного центрального координаційного органу. Новий Уряд України має вирішити самостійно, яким чином забезпечити виконання наведених вище функцій.

Водночас, слід наголосити на важливості забезпечення діалогу Уряду з ЄС в унісон. Розподіл функцій серед різних міністерств та відомств становитиме загрозу послідовності політики України, що у свою чергу значно уповільнить процес інтеграції України в Євросоюз.

Разом з тим, слід докласти всіх можливих зусиль для того, щоб включити до процесу європейської інтеграції інші міністерства та відомства. Знаннями та досвідом, необхідними для ефективної України участі у внутрішньому ринку Євросоюзу, володіють профільні міністерства та відомства, а не координуючі органи. Необхідно забезпечити навчання та залучення кадрового складу профільних міністерств до процесу європейської інтеграції, що повинно стати частиною ролі підрозділів з питань європейської інтеграції у профільних міністерствах.

Тісна координація між Урядом та Верховною Радою також є надзвичайно важливим фактором, оскільки Україні необхідно гармонізувати національне законодавство із законодавством ЄС. Проблеми, пов'язані із ухваленням Верховною Радою законодавства, що впливає із зобов'язань по СОТ, отримали широкий розголос як в Україні, так і за кордоном. Проекти законодавства для ухвалення норм ЄС можуть мати таку саму долю, якщо Уряд не співпрацюватиме тісно з Верховною Радою з метою попередньої роботи та ширшого розповсюдження інформації, що інколи не мало місця у минулому. Найбільші затримки у схваленні законодавства ЄС мали місце у

Польщі через напружені відносини між Урядом та Парламентом. Це призвело до того, що велика кількість законопроектів мала бути «протиснута» через Парламент, який мав обмаль часу для розгляду законопроектів, багато з яких були низької якості. Тому важливо посилити роль Комітету з питань європейської інтеграції у парламенті і надати йому такі саме права та привілеї, як і іншим основним парламентським комітетам.

Проте, створення належної інституційної структури ще не є достатнім: постає питання забезпечення цих органів ефективними та вмотивованими кадрами.

На даному етапі кількість кадрів, що працюють у сфері європейської інтеграції в органах державної влади України, є дуже обмеженою. У результаті кадри є перевантаженими у поточній роботі і не мають часу аналізувати політику та стратегію.

Оскільки виконання Плану дій та наведених вище функцій мають здійснюватися одночасно, навантаження на кадри значно зростатиме. Кадри у сфері європейської інтеграції у координуючому органі чи органах залучатимуться до виконання внутрішніх завдань з координації, забезпечуючи виконання Плану дій, а також у зовнішньому плані, забезпечуючи отримання інституціями ЄС належної інформації для оцінки досягнень. Необхідне збільшення кадрового складу у профільних міністерствах, особливо у тих, що задіяні у виконання Плану дій. Необхідно також посилити кадрове забезпечення місії в Брюсселі та Посольства принаймні у ключових державах-членах ЄС.

Це вимагатиме забезпечення високого рівня професійності кадрів та відповідної винагороди. Необхідним є знання мов, особливо для тих кадрів, що знаходяться у постійних контактах з представниками ЄС чи столицями держав-членів ЄС. Але здебільшого знання мов є інструментом для використання основних навичок кадрів як юристів, економістів чи спеціалістів у інших галузях. Освіта в університетах інших європейських країн є важливою перевагою, оскільки вона дозволяє краще розуміти хід думок представників ЄС.

У нових державах-членах завжди існувала проблема утримання кадрів із згаданими характеристиками, враховуючи існуючий рівень оплати праці та конкуренцію з приватним сектором. Це безсумнівно становитиме проблему і для України. Хоча буде майже неможливо запобігти великому перетіканню інтелектуальних ресурсів з державного до приватного секторів, є кілька

можливостей для Уряду утримати необхідні кадри. У деяких державах-членах працівники отримували вищу платню за знання мов та спеціалізацію. Компенсація витрат на часті поїздки є іншою перевагою державної служби.

Однією із схем, що може бути використана, є надання можливості навчатися рік в університеті ЄС в обмін на зобов'язання працювати на Уряд, наприклад, протягом трьох років. Ця схема успішно використовується Урядом Хорватії з 1999 року.

Чиновники також потребуватимуть регулярної високопрофесійної підготовки в Україні, а відтак Уряд має забезпечити та організувати таку підготовку. Сьогодні є багато висококваліфікованих українських спеціалістів із знанням політики і діяльності ЄС, які можуть брати участь у такій підготовці. У разі необхідності можливо залучати закордонних експертів.

Ключові технічні елементи євроінтеграційної політики

У контексті європейської інтеграції важливо приділити увагу:

- новій національній стратегії інтеграції до ЄС;
- процесу визначення пріоритетів діяльності Уряду;
- належному консультативному процесу у розвитку законодавства та стратегій – зелених книг, білих книг, важливість неурядових організацій.

Чинна Національна стратегія європейської інтеграції України застаріла, відтак Україна потребує нової стратегії, що відобразить цілі та амбіції сьогодення. Розробка нової національної стратегії європейської інтеграції є важливою не лише як стратегічний дороговказ, але і враховуючи те, що її написання буде ефективним тренуванням навичок координації стратегій. Цей документ стане також важливим позиційним документом для представників 25 держав-членів ЄС.

Необхідним є також покращення технічних можливостей міністерств та інших урядових відомств у розробці політики та аналізу її можливих наслідків. Кадровий склад потребуватиме навчання у царині аналітичних технологій для покращення їх діяльності. Важливою технологією у сфері європейської інтеграції є оцінка регуляторного впливу, спрямована на надання суб'єктам прийняття рішень інформації про можливий вплив їх рішень.

Ця технологія не лише допомагає Уряду та Верховній Раді ухвалювати добре продумані рішення та визначати пріоритетні дії та стратегії, але становить основне джерело інформації

для соціальних груп, що зазнають прямого впливу від реалізації євроорієнтованих рішень.

Консультації із зацікавленими сторонами суспільства є невід'ємною частиною європейської інтеграції. Багато інформації може бути отримано з досвіду держав-членів та європейських інституцій, які використовували білі та зелені книги для збору думок з політичних ініціатив. Слід розвивати механізм прямих консультацій з представницькими організаціями. Це допоможе уникнути непотрібної занепокоєності населення внаслідок ухвалення непопулярних рішень.

Рекомендації

На основі наведених вище потреб, функцій та існуючого досвіду, на коротко- та середньострокову перспективу, пропонуємо зосередитися на розвитку національної координаційної системи в Україні у напрямку її якісного покращення та відповідності взятим зобов'язанням.

Зокрема:

1. Можливо створити **Національну Раду з питань європейської інтеграції** на чолі з Президентом та за участю представників всіх верств українського суспільства.

2. Уряд може створити **Урядовий комітет високого рівня з питань європейської інтеграції** на чолі з Прем'єр-міністром. Комітет обслуговуватиме Секретаріат.

3. Необхідно уповноважити один урядовий орган **координувати питання європейської інтеграції**. Комітет очолить член Уряду, відповідальний за питання європейської інтеграції. Цей міністр координуватиме роботу з європейської політики сусідства, «посиленої угоди» та інших ключових політичних питань, пов'язаних з ЄС. Цій особі необхідно надати достатні права та повноваження для виконання її завдань. Уряд повинен розповсюджувати інформацію про **українську координаційну систему європейської інтеграції серед держав-членів ЄС** з метою її кращого розуміння.

4. **Необхідно сприяти контактам між центральними та місцевими органами виконавчої влади України з одного боку та інституціями ЄС та державами-членами з іншого боку** для забезпечення їх залучення до процесу європейської інтеграції.

5. **Уряду необхідно реформувати адміністративну систему з метою забезпечення її політичної незалежності та підвищення її**

ефективності та професіоналізму.

Реформа повинна охопити реструктуризацію, навчання та покращення технічного оснащення. Необхідно забезпечити систематичне, широкомасштабне та цільове навчання державних службовців центральних та місцевих органів державної влади України у державах-членах ЄС з метою отримання знань та досвіду у реалізації стратегій та програм ЄС. Ці зміни потребуватимуть додаткових бюджетних ресурсів, які необхідно запланувати у середньостроковій перспективі.

6. Необхідно забезпечити розвиток аналітичних навичок та методів у задіяних у сфері європейської інтеграції міністерствах та відомствах. Оцінка регуляторного впливу має стати необхідною частиною діяльності Уряду. Ці методів необхідно запроваджувати в усіх міністерствах та відомствах. Найкращим варіантом буде, якщо невелика кількість спеціалістів в Уряді візьме на себе завдання передачі цих навичок іншим державним службовцям. Необхідно створити ефективну систему мовної підготовки задіяних у процесі співробітництва з ЄС державних службовців.

7. Модифікувати чинні національні стратегічні документи у сфері європейської інтеграції, враховуючи нові умови, цілі та завдання, або розробити та впровадити нову національну стратегію інтеграції України в ЄС.

8. Започаткувати якнайшвидше процес односторонньої оцінки рівня відповідності законодавства України праву та нормам ЄС (*acquis communautaire*). Це можна зробити на основі переговорних глав, що використовувалися під час попередніх і триваючих передвступних перемовин. Одним з можливих механізмів реалізації може стати створення робочих груп в рамках підкомітетів у національній системі координації. Ці групи будуть складатися з представників міністерств та відомств, відповідальних за стратегії, що містяться у цих главах. Досвід нових держав-членів ЄС свідчить про те, що чим раніше Уряд розпочне процес інституційної підготовки до передвступних переговорів, тим ефективніше він захищатиме і забезпечуватиме національні інтереси під час надзвичайно складного діалогу з Європейською Комісією. Окрім цього, перехід від хаотичного реагування урядових структур до систематичної добре продуманої та організованої роботи з досягнення європейських стандартів стане потужним сигналом європейським країнам про те, що триваючі реформи в Україні є системними і практично незмінними суспільними

перетвореннями, а не короткостроковими корективами, що залежать від примхливої політичної волі правлячих еліт.

9. Посилити співпрацю з Верховною Радою у контексті конституційної реформи. Уряду пропонується рекомендувати Верховній Раді посилити позиції Комітету з питань європейської інтеграції.

Забезпечити підвищення потенціалу та професійних навичок кадрового складу представників Апарату Верховної Ради України та парламентських комітетів з метою забезпечення ефективного євроорієнтованого законодавчого процесу.

Розпочати інтенсивний діалог з питань європейської інтеграції з новообраним складом Верховної Ради України та заохочувати міжпарламентський діалог між політичними партіями України та політичними групами Європейського Парламенту.

10. Уряду необхідно регулярно проводити консультації з зацікавленими верствами суспільства з питань європейської інтеграції на ранніх стадіях формування політики або законопроектної роботи. Це важливо для того, щоб:

- покращити якість законотворчої роботи та уникнути спротив, що виникне у Верховній Раді, що особливо актуально для України, де інтереси промислових та агропромислових груп широко представлені у Верховній Раді;
- надати сторонам, що зазнають впливу від заходів на шляху реалізації євроінтеграційної політики, обґрунтовану попередню інформацію про зміст нових законодавчих ініціатив, даючи можливість адаптуватися до нових реалій.

11. Необхідно створити **місцеві інформаційні центри** у регіонах з метою покращення інформаційно-роз'яснювальної роботи з громадянами. З цією метою допомога та досвід нових держав-членів ЄС можуть бути цінними. Слід розглянути можливість встановлення тісних контактів з Генеральним Директоратом з комунікаційної політики Європейської Комісії, а також ширшого залучення Делегації ЄК в Україні.

12. Рекомендовано заснувати **регулярний форум з питань європейської інтеграції** на місцевому та державному рівнях для того, щоб представники політичних, підприємницьких кіл та представники громадських організацій надали свою підтримку процесу європейської інтеграції в Україні.

НОТАТКИ

РЕЗЮМЕ

¹«Будь-яка європейська держава, що дотримується принципів, викладених у Статті 6(1) [свобода, демократія, дотримання прав людини та основних свобод, верховенство права], може подати на набуття членства у Союзі» – Зведена версія Договору про Європейський Союз від 24 грудня 2002 р.

²Технічно, термін дії УПС не завершиться, однак після перших десяти років сторони можуть прийняти рішення не поновлювати дію угоди.

³В цьому документі «посилена угода» – це угода між Україною та ЄС, що прийде на зміну Угоді про партнерство та співробітництво (УПС) у 2008 році. Готуючись до перемовин щодо цієї угоди наприкінці 2006 року, обидві сторони продемонстрували різні бачення майбутнього договірних відносин: в той час як Україна розглядає угоду як нову фундаментальну угоду на засадах асоціації та поступової інтеграції, ЄС віддає перевагу економічному компоненту такої інтеграції а саме створенню Зони вільної торгівлі (ЗВТ).

Розділ 2.

⁴*Олександр Павлюк* (член групи експертів) запропонував що з огляду на сьогоднішнє ставлення ЄС до подальшого розширення і в разі неможливості отримання перспективи членства у новій угоді, Уряду України слід віддати перевагу підписанню на даному етапі короткотермінової (2-5 років) угоди, а не чергової довгострокової угоди, як це було у випадку з 10-річною УПС. Олександр Павлюк вважає, що таким чином Україна та ЄС зберігатимуть можливість перегляду цієї угоди після її виконання та її заміни на якісно нову.

Колектив проекту Члени спільної робочої групи експертів:

Ігор БУРАКОВСЬКИЙ – доктор економічних наук. З 1983 року, успішно поєднує викладацьку та наукову роботу з стратегічним консалтингом. Викладає у провідних вищих навчальних закладах України та очолює Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Автор чисельних публікацій, в тому числі з питань економіки України, трансформації та інтеграції в ЄС.

Андрій ГОНЧАРУК – кандидат економічних наук (міжнародна економіка) та почесний доктор Української академії зовнішньої торгівлі. Професор Київського національного економічного університету, почесний президент Центру торгівельної політики та права України, головний радник з питань торгівельної політики у «Інтерпайп-Україна», Андрій Гончарук також радник Прем'єр-міністра України та Української асоціації виробників труб «Укртрубопром». Автор чисельних публікацій.

Васі́л ГУДАК – кандидат наук юридичних наук (міжнародне право), віце-президент Інституту Схід-Захід (ІСХ), очолює Програму глобальної безпеки. Також очолював центри Інституту в Брюсселі, Атланті та Празі, а з 1995 року – Програму ІСХ розвитку громади та демократичних інститутів. Після навчання у Московському державному інституті міжнародних відносин (МГІМО) та отримання кандидатського ступеню у Празькому Університеті, Васі́л Гудак (також випускник Програми виконавчого управління Гарвардської школи бізнесу) працював у федеральному міністерстві закордонних справ. Васі́л Худак – автор та редактор декількох публікацій, регулярно пише статті для чеських, словацьких та міжнародних професійних журналів. Член Рад директорів декількох організацій, в тому

числі Карпатського Фонду.

Ігор ДІП – магістр міжнародного права із дипломатичним рангом Надзвичайного та Повноважного Посла другого класу з 1995 року на дипломатичній службі. Обіймає посаду заступника директора Департаменту ЄС у Міністерстві закордонних справ.

Александр ДУЛЕБА – кандидат політичних наук. Після завершення освіти в Інституті політичних наук Словацької Академії Наук, у 1993 році розпочав аналітично-дослідницьку кар'єру. Директор Дослідницького центру Словацької асоціації зовнішньої політики, Александр Дулеба – автор чисельних праць та публікацій з регіональної та європейської інтеграції, а також стратегії ЄС.

Ірина КРАВЧУК – кандидат наук у сфері державного управління. З 2001 року успішно займається практичною, аналітичною та дослідницькою діяльністю. У 2001-2005 рр. Ірина Кравчук обіймала різні посади у Міністерстві юстиції України, де у 2004 році виконувала обов'язки директора Центру європейського та порівняльного права. Викладач права ЄС та європейської інтеграції у Національній академії державного управління, Ірина Кравчук виступила співавтором двох книг та опублікувала 15 статей з адаптації законодавства в Україні та країнах Центральної та Східної Європи.

Андрей МАЙКОВСЬКИЙ – випускник Дипломатичної академії у Москві, у 1972-1992 рр. перебував на дипломатичній службі. У 1996-2005 рр. був в Першому заступником держсекретаря в Канцелярії Президента Польщі Александра Кваснєвського. З 2005 року – член Ради фонду «Amicus Europe Foundation».

Василь МАРМАЗОВ – кандидат юридичних наук, здобуває докторський

ступінь у Київському національному університеті ім. Тараса Шевченка. Член Міжнародної асоціації адвокатів та голова Міжнародної арбітражної комісії Міжнародної торгової палати в Україні. З 1993 працює в юридичних фірмах в Україні та за кордоном. У 2003-2005 рр. обіймав посаду заступника Міністра юстиції України. Автор чисельних публікацій.

Алан МЕЙХЬЮ – економіст, професор кафедри Жана Моне в Університеті Суссексу. Навчався в Оксфордському університеті, Лондонській школі бізнесу, Університетах Мюнстера та Гьоттінгена. Радник Уряду Польщі та радник Європейської Комісії з особливих питань. Алан Мейхью – колишній директор у Європейській Комісії відповідальний за відносини з центральною та східною Європою – автор багатьох робіт про європейську інтеграцію.

Григорій НЕМИРЯ – кандидат наук, випускник Гарвардської української програми національної безпеки у школі Дж. Ф. Кеннеді Гарвардського університету (1999). Депутат Верховної Ради та колишній радник Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко з питань зовнішньої політики та європейської інтеграції. Був радником Комітету європейської інтеграції Верховної Ради України та очолював Кафедру європейської інтеграції Національної академії державного управління. Заснував та був директором Центру європейських та міжнародних досліджень. З 1999 року – читає курс лекцій у Коледжі оборони НАТО (Рим). Член академічної дорадчої ради Міжнародного центру досліджень чорноморського регіону (Афіни).

Олександр ПАВЛЮК – кандидат історичних наук. Експерт з питань європейської безпеки, Олександр друкував багато робіт, в тому числі з питань відносин України з ЄС. Очолював Центр Інституту Схід-Захід в Києві (1997-2002), працює в ОБСЄ.

Павел ТЕЛІЧКА – юрист за освітою. Кар'єру розпочав у 1986 році у Міністерстві закордонних справ Чеської Республіки. З 1990 році повністю присвятив свою діяльність справі європейської інтеграції. Обіймав різні посади у Представництві Чехії у Європейських Спільнотах, пізніше був Першим заступником міністра закордонних

справ, Державним секретарем з європейських питань, та головним переговорником у процесі вступу Чехії до складу ЄС. У 2004 році став співзасновником компанії BXL Consulting, що надає консалтингові послуги з європейських питань. Автор публікацій, Павел Телічка також читав лекції в університетах Європи. З травня 2005 року – член Ради директорів асоціації Notre Europe, заснованої Жаком Делором.

Олександр ЧАЛИЙ – Надзвичайний та Повноважний Посол України, кандидат юридичних наук (міжнародне право). Після 16 років викладацької роботи розпочав дипломатичну кар'єру. Автор чисельних публікацій, у 1993-2004 рр. Олександр Чалий обіймав різні посади у Міністерстві закордонних справ. У 2003-2004 рр. – Перший заступник Міністра з питань європейської інтеграції.

Працівники проекту

Ольга МИХАЙЛЮК – виконавчий директор Агенції регіонального розвитку та європейської інтеграції (Львів, Україна), науковий працівник проекту «Сприяння інтеграції України та ЄС». З 1999 року працює у сфері транскордонного співробітництва: спершу в представництві в Україні Програми ЄС Тасіс «Малі проекти прикордонного співробітництва» (1999-2001), пізніше – менеджером проектів у Центрі транскордонного співробітництва Інституту Схід-Захід (2001-2005).

Єлена ПАРФЬОНОВА – випускниця Факультету міжнародних відносин Киргизького російського слов'янського університету. Також навчалася на факультеті бізнес адміністрування в Американському університеті в Середній Азії. На посаді координатора проекту «Сприяння інтеграції України та ЄС» продовжила свою трирічну роботу в Інституті Схід-Захід. З 2002 року працює в Академії лідерства Центральної Європи.

Інститут Схід-Захід

Інститут Схід-Захід (ІСЗ) – незалежна неприбуткова європейсько-американська організація, що працює над вирішенням найнебезпечніших потенційних конфліктів XXI століття, а також над розбудовою справедливих, процвітаючих та мирних громадянських суспільств. З 1980 року ви виконуємо довгострокові проекти, що сприяють довірі та порозумінню, а також спрямовані на зменшення напруження в регіоні, що простирається від Євразії до транс-атлантики. Нашою перевагою завжди була (та залишається) велика та незвичайна мережа чоловіків та жінок з Європи, Євразії, Північної Америки і – віднедавна – з Близького Сходу та Китаю.

Інститут виконує програми у країнах Південно-Східної Європи, Євразії та на Близькому Сході. ІСХ працює через мережу центрів у Брюсселі, Москві, Нью-Йорку та Празі.

Запрошуємо Вас на наш інтернет-сайт www.ewi.info



Інститут Схід-Захід



Запрошуємо Вас на наш інтернет-сайт

www.ewi.info



Інститут Схід-Захід