



National Institute for Strategic Studies



SLOVENSKÁ  
SPOLOČNOSŤ  
PRE ZAHRANIČNÚ  
POLITIKU  
SFPA



UCIPR  
УНЦПД



Slovak Aid

Національний інститут стратегічних досліджень  
Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики  
Український незалежний центр політичних досліджень  
за підтримки  
Словацького агентства міжнародного розвитку (Slovak Aid)

*За заг. ред. В. Лупація, Ю. Тищенко*

# НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНВЕНТ УКРАЇНИ ЩОДО ЄС

## Рекомендації робочих груп



Київ 2012

*Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД, [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua)) –  
базова науково-дослідна установа аналітико-прогнозного супроводження діяльності  
Президента України.*

*Україна, 01030, м. Київ, вул. Пирогова, 7а  
Тел./факс: (+38-044) 234-83-45*

*Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД, [www.ucipr.org.ua](http://www.ucipr.org.ua)) –  
неурядова позапартійна неприбуткова аналітична інституція, місія якої – просування  
цінностей і процедур демократії в поле публічної політики та управління.*

*Україна, 01030, м. Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9  
Тел./факс: (+38-044) 279-2435, 599-4251*

*Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики (ДЦ САЗП,  
<http://sfpa.sk>) – неурядова аналітична інституція, що здійснює суспільно корисні  
проекти у сфері створення, розвитку, захисту, відродження та популяризації  
інтелектуальних і культурних цінностей.*

*Slovak Republic, 811 02, Bratislava, Hviezdoslavova nam 14  
Тел./факс: (+421-2) 544-331-51; 544-331-61*

*Словацьке агентство міжнародного розвитку (САРП, [www.slovakaid.sk](http://www.slovakaid.sk))*

*Slovak Republic, 811 02, Bratislava, Drotárska cesta 46  
Тел./факс: (+421-2) 682-050-11, 682-050-12*

*Літературний редактор **Олена Решетова**  
Переклад англійською **Євгенії Вербицької**  
Дизайн обкладинки і макет публікації **Андрія Доридора***

*Оригінал-макет виготовлено на обладнанні*

*Українського незалежного центру політичних досліджень*

*Підписано до друку 21.08.2012 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Гарнітура Newton. Ум. друк. арк. 13,3. Фіз. друк. арк. 14,3. Тираж 1000 прим.*

*Віддруковано у друкарні ТОВ «Агентство «Україна»  
01030, м. Київ, вул. Гончара, 55  
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)*



**Національний інститут стратегічних досліджень  
Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики  
Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД)  
за підтримки  
Словацького агентства міжнародного розвитку (Slovak Aid)**

# **НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНВЕНТ УКРАЇНИ ЩОДО ЄС**

## **Рекомендації робочих груп**

*За загальною редакцією Володимира Лупація, Юлії Тищенко*



**Київ  
Агентство «Україна»  
2012**

**УДК 339.92(477):061.1ЄС**  
**ББК 65.5(4Укр)-4**  
**Н35**

Публікацію підготовлено за підтримки Словацького агентства міжнародного розвитку (Slovak Aid). Жодну частину цих матеріалів не можна відтворювати, використовувати в будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, ксерокопіювальний чи будь-який інший спосіб, без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Книга випускається українською та англійською мовами в друкованому й електронному варіантах. Електронну версію видання представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.uscipr.org.ua>. У друкованому вигляді книга розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело.

Н35 Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. : За заг. ред. В. Лупація, Ю. Тищенко. – К. : 2012. – 114 с. – Книга-«перекрутка».

ISBN 978-966-2157-89-5

Видання містить комплексні рекомендації щодо реалізації Порядку денного асоціації України та ЄС, регіонального розвитку і європейської інтеграції, економіки, юстиції. Рекомендації підготовлено робочими групами Національного Конвенту України щодо ЄС для представників органів законодавчої та виконавчої влади України, котрі відповідають за підготовку Угоди про політичну асоціацію України та ЄС.

Видання буде корисним для представників органів державної влади, широкого кола осіб, які цікавляться питаннями євроінтеграції, політичними та економічними аспектами зовнішньо- та внутрішньополітичного розвитку України.

**УДК 339.92(477):061.1ЄС**  
**ББК 65.5(4Укр)-4**

# Зміст

<b>Скорочення</b> .....	<b>4</b>
<b>Вступ</b> .....	<b>5</b>
<b>РОБОЧА ГРУПА 1. «УКРАЇНА – ЄС: НА ШЛЯХУ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ»</b> .....	<b>8</b>
1.1. Перспективна модель «політичної асоціації» з ЄС для України (29.03.2011 р.) .....	9
1.2. Інституційні питання виконання Угоди про асоціацію (01.07.2011 р.).....	14
1.3. Партнерство України з ЄС у сфері безпеки: реальність та перспективи (09.11.2011 р.) .....	27
1.4. Політичні трансформації ЄС під впливом економічної кризи: висновки для України (23.03.2012 р.).....	30
1.5. Культурний вимір євроінтеграційної стратегії України (29.03.2012 р.).....	33
1.6. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: передумови та перспективи підписання і набуття чинності (14.05.2012 р.).....	36
<b>РОБОЧА ГРУПА 2. «УКРАЇНА – ЄС НА ШЛЯХУ ДО РОЗШИРЕНОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ»</b> .....	<b>43</b>
2.1. Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС: пріоритети для економічних реформ (31.03.2011 р.) ..	44
2.2. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку аграрного сектору України (09.06.2011 р.).....	46
2.3. Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС: перспективи для сектору енергетики (06.12.2011 р.) ..	50
2.4. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для зміцнення банківського сектору України (14.03.2012 р.) .....	54
2.5. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку митної системи України (24.04.2012 р.).....	59
2.6. Розвиток підприємництва та покращення бізнес-клімату для розкриття потенціалу Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС (18.05.2012 р.).....	64
<b>РОБОЧА ГРУПА 3. «ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄС У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ, СВОБОДИ ТА БЕЗПЕКИ»</b> .....	<b>68</b>
3.1. Вдосконалення судової системи України відповідно до європейських стандартів (16.03.2012 р.) .	69
3.2. Питання реформування кримінально-процесуального законодавства України (14.06.2011 р.) ..	71
3.3. Питання протидії корупції у сфері земельних відносин (14.09.2011 р.) .....	78
3.4. Актуальні питання реалізації антикорупційної політики (07.12.2011 р.).....	83
3.5. Виконання судових рішень як складової права на справедливий суд (27.03.2012 р.).....	86
3.6. Актуальні питання боротьби з економічною злочинністю в сучасних умовах (17.05.2012 р.) .....	89
<b>РОБОЧА ГРУПА 4. «РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ІНТЕГРАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО»</b> .....	<b>92</b>
4.1. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики щодо Меморандуму «Діалог Україна – ЄС» про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва (10.03.2011 р.) .....	93
4.2. Міжрегіональна співпраця та транскордонне співробітництво в контексті євроінтеграційної стратегії України (19.04.2011 р.).....	98
4.3. Центральний регіон: міжрегіональне співробітництво – платформа для співпраці з регіонами ЄС (12.09.2011 р.).....	100
4.4. Міжрегіональна співпраця східних регіонів України – платформа для співробітництва з регіонами країн ЄС (22.11.2011 р.).....	103
4.5. Причорноморський регіон України: міжрегіональне співробітництво – платформа для співпраці з регіонами ЄС (28.02.2012 р.) .....	107
4.6. Потенціал міжрегіонального співробітництва областей поліського регіону України та перспективи співпраці з регіонами ЄС (10.04.2012 р.) .....	111

# Скорочення

- ЄАВТ** – Європейська асоціація вільної торгівлі
- ЄПС** – Європейська політика сусідства
- ЄС** – Європейський Союз
- ЄСМ** – Європейський стабілізаційний механізм
- ЄСПЛ** – Європейський суд з прав людини
- ЗВТ** – зони вільної торгівлі
- КМУ, Кабмін** – Кабінет Міністрів України
- НПІ** – Національна програма імплементації Угоди про асоціацію
- НППА** – Національна програма з прийняття *acquis*
- ОДА** – Обласна державна адміністрація
- РГ** – робоча група
- СЗПБО** – Спільна зовнішня політика безпеки та оборони
- ТПП** – Торгово-промислова палата
- Угода про асоціацію, Угода** або **УА** – Угода про асоціацію та поглиблену і все-осяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС
- Угода про ЗВТ+** – Угода про створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ+) між Євросоюзом та Україною
- ЦОВВ** – центральні органи виконавчої влади

**Національний Конвент України щодо ЄС** – це загальнонаціональний інституційний майданчик для постійних, послідовних, тематично структурованих дебатів щодо шляхів реалізації євроінтеграційної стратегії України. Зазначена ініціатива реалізується Національним інститутом стратегічних досліджень (НІСД) спільно з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД), у партнерстві з Дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої політики (м. Братислава) за підтримки Словацького фонду розвитку (Slovak Aid).

Український проект Конвенту спирається на успішний досвід Словаччини, Сербії, Боснії і Герцеговини в реалізації власних національних конвентів щодо ЄС. До прикладу, в Словаччині ідея створення Національного Конвенту виникла у 2000 році. З метою вироблення національної позиції щодо Конституції ЄС було створено платформу для здійснення національної експертної дискусії. Після завершення дискусії щодо Конституції Конвент перетворився на своєрідний майданчик для обговорення всіх питань європейської інтеграції, що було підтримано урядом. У *Сербії* до складу Національного Конвенту щодо ЄС входять 6 секторальних робочих груп, які вивчають усі питання стосовно переговорів з ЄС щодо укладення Угоди про стабілізацію і асоціацію.

- **Національний Конвент України щодо ЄС** покликаний стати **платформою для дискусій** з питань підвищення можливостей країни щодо реалізації її євроінтеграційної стратегії.
- Проект «**Національний Конвент України щодо ЄС**» є унікальним за своєю структурою. В роботі Конвенту представлено всі ключові сегменти суспільства – виконавча та законодавча влада, приватний сектор, неурядові організації, органи місцевого самоврядування, ЗМІ та громадськість. Іншими словами, це унікальна спроба інституціоналізувати постійні, послідовні, тематично структуровані дебати між представниками органів влади, політиками, експертами та громадськістю. Проект отримав офіційну підтримку від Міністерства закордонних справ України та Міністерства економіки України.

**Результатом проекту «Національний Конвент України щодо ЄС»** є політичні рекомендації, підготовлені робочими групами цього проекту для представників органів законодавчої та виконавчої влади України, які відповідають за підготовку Угоди про політичну асоціацію України та ЄС.

Укладання Угоди про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС (Угода про асоціацію або УА) відбувається у три стадії: *переговори; підписання; ратифікація*. Незважаючи на те, що 19 грудня 2011 року Україна та ЄС оголосили про завершення переговорів щодо УА, фактично сторони перебувають на завершенні першої стадії підготовки цьо-

го документа. Де-юре Угода про асоціацію існуватиме лише після факту її підписання. Парафування УА не завершилося. Таким чином, *весь процес навколо Угоди про асоціацію сьогодні охоплений поняттям «переговори щодо укладання Угоди».*

Угода про асоціацію, як відомо, є якісно новим, поглибленим форматом відносин між Україною і Євросоюзом, яка має бути ухвалена на заміну Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами<sup>1</sup>. Цей документ визначатиме політичну та економічну інтеграцію, співпрацю України та ЄС на найближчі роки, щодо якої зараз ведуться переговори з кожною країною Східного партнерства. Підготовці Угоди про асоціацію та набуттю нею чинності покликаний сприяти документ практичної дії – *Порядок денний асоціації*<sup>2</sup>, який є практичним інструментом співробітництва між Україною та ЄС, що був ухвалений сторонами 24 листопада 2009 року. Головна ідея розробки Порядку денного асоціації полягала у заміні Плану дій Україна – ЄС практичним інструментом взаємодії, спрямованим на закріплення нової якості співпраці, ще до набуття чинності Угодою про асоціацію.

Після підписання Угоди про асоціацію Порядок денний асоціації може замінити **Національна програма імплементації Угоди про асоціацію (НПІ)**<sup>3</sup>, якою буде введено індикатори оцінки кроків, необхідних для повного виконання зобов'язань. НПІ є національним документом і переглядається (як мінімум) щорічно<sup>4</sup> з метою внесення коректив для відображення прогресу, а також урахування динаміки двосторонніх відносин з ЄС<sup>5</sup>.

З огляду на переговори щодо укладання УА та виконання «Порядку денного асоціації Україна – ЄС», який є інструментом підготовки Угоди про асоціацію до моменту набуття нею чинності, **проект «Національний Конвент України щодо ЄС» є засобом підтримки та подальшого розвитку загальнонаціонального обговорення шляхів, механізмів та ризиків просування України до Євросоюзу, адже, хоча інтеграція з ЄС відбувається у масштабі всієї країни, відповідне зближення фіксується на рівні секторів, що досягається завдяки реформам і запровадженню різних процедур, які існують в ЄС. Для прозорості та продуктивності відповідного процесу має відбуватися відкрита дискусія в сус-**

<sup>1</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (ратифікована законом від 10 листопада 1994 року, набула чинності 1 березня 1998 року) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998\\_012](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012).

<sup>2</sup> Порядок денний асоціації Україна – ЄС від 5 червня 2009 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=243281941&cat\\_id=223345338&ctime=1266423569791](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791).

<sup>3</sup> Детальніше див.: Національний Конвент України щодо ЄС. Робоча група «Україна – ЄС: на шляху до політичної асоціації», Рекомендації «Інституційні питання виконання Угоди про асоціацію».

<sup>4</sup> НПІ можна назвати багаторічною «пересувною» програмою (англ. *multiannual rolling programme*).

<sup>5</sup> З детальним описом НПІ можна ознайомитися у дослідженні О. Мирошніченка «Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан» (квітень 2010 року) в електронному режимі: [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).



пільстві, серед експертів, зацікавлених сторін, органів влади стосовно шляхів запровадження відповідних процедур та проблем, пов'язаних з цим.

У рамках Конвенту створено 4 робочі групи (РГ), які дозволяють структурувати комплексні дискусії та секторальні питання, що виникали в період переговорів щодо Угоди про асоціацію, реалізації Порядку денного асоціації.

**РГ I. «Україна – ЄС: на шляху до політичної асоціації»** (забезпечення публічного діалогу та фахової дискусії щодо цілей, змісту та реалізації Угоди про політичну асоціацію).

**РГ II. «Україна – ЄС: на шляху до розширеної зони вільної торгівлі»** (налагодження конструктивного діалогу щодо необхідних для України реформ у контексті економічної інтеграції з ЄС та вироблення рекомендацій щодо євроінтеграції складової української зовнішньоекономічної політики. Робоча група буде орієнтуватися на конкретні конструктивні зміни у суспільній думці та в державній політиці. Інструментами впливу стануть: незалежний аналіз наслідків, публічні дискусії з усіма зацікавленими сторонами та моніторинг ефективності двосторонніх рішень).

**РГ III. «Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки»** (моніторинг виконання заходів, передбачених Планом дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки та Планом-графіком його імплементації, підготовка пропозицій щодо визначення пріоритетів співробітництва, які потребують фінансування у першу чергу, правова підтримка реформування законодавства України у сфері юстиції, свободи та безпеки).

**РГ IV. «Регіональний вимір інтеграційної стратегії України: регіональний розвиток та міжнародне співробітництво»** (поглиблений діалог щодо регіонального виміру євроінтеграційної стратегії України, європейських стандартів політики регіонального розвитку, європейського досвіду міжрегіонального співробітництва та кооперації).

Результатом діяльності робочих груп стала підготовка рекомендацій з політичних, економічних, безпекових питань щодо перспектив розвитку відносин Україна – ЄС.

Відповідні рекомендації експертів, зацікавлених сторін розвитку взаємин Україна – ЄС пропонуємо в нижченаведених висновках щодо зазначених відносин Україна – ЄС, а саме: політичної співпраці, різноманітних аспектів економічної інтеграції, регіонального та культурного розвитку. Рекомендації можуть становити інтерес для широкого кола осіб, які цікавляться питаннями євроінтеграції, політичними та економічними аспектами зовнішньо- та внутрішньополітичного розвитку України.

Щиро дякуємо учасникам ініціативи, експертам, модераторам, усім, хто долучився до цього проекту.

**З повагою,  
Володимир Лупацій, Юлія Тищенко**

1

РОБОЧА  
ГРУПА

# «УКРАЇНА – ЄС: НА ШЛЯХУ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ»

(модератор Олена Снігир,  
Національний інститут стратегічних досліджень)

## **Завдання:**

забезпечення публічного діалогу та фахової дискусії щодо цілей, змісту та реалізації Угоди про політичну асоціацію між Україною та ЄС

1. Україна перебуває на завершальному етапі переговорів щодо укладання з Європейським Союзом Угоди про асоціацію, включно із поглибленою та всеосяжною зоною вільної торгівлі. На сьогодні політична частина УА майже погоджена, однак важливою залишається практична реалізація цієї угоди. Для максимального просування на шляху європейської інтеграції Україна може вивчити правовий досвід Євросоюзу та інших країн щодо укладання подібних угод про асоціацію.

2. Правова природа асоціації ЄС з третіми країнами є, передусім, договірною і великою мірою визначається метою її створення. Навіть укладені на одній юридичній основі угоди про асоціацію можуть мати різні цілі: започаткування особливого співробітництва між сторонами або підготовку асоційованої країни для подальшого вступу до об'єднання. Україна має зважати на досвід укладання угод про асоціацію ЄС з країнами Центрально-Східної Європи і Західних Балкан, оскільки саме цей тип угод застосовувався для підготовки країн-кандидатів до вступу в ЄС.

Розрізняють три основних види асоціації, що використовуються в ЄС. Вони визначені на підставі географічного розташування асоційованих партнерів, правових засад, а також цілей асоціації, а саме: асоціація із заморськими країнами і територіями; асоціація як модель співробітництва з неєвропейськими країнами; асоціація з європейськими країнами.

3. Найбільш проблемним аспектом узгодження політичної частини УА є питання надання Україні перспективи членства в ЄС. Українська дипломатія сьогодні прагне домогтися принципової згоди ЄС на закріплення в Угоді можливості майбутнього членства України, проте ЄС відмовляється розглядати це питання. В цьому контексті слід мати на увазі, що не існує жодного прямого правового зв'язку між асоціативними відносинами та відкриттям перспективи членства. У правовій практиці ЄС не фігурує такий вид асоціації, як підготовка до членства в Євросоюзі. В усіх випадках укладення угоди про асоціацію мало обмежений вплив на початок процедури приєднання до ЄС. Значно важливішим було формальне визнання останнім «кандидатського» статусу країни та подання нею офіційного прохання про вступ. Таким чином, в юридичній площині включення в УА клаузули про перспективу членства не зумовить жодних наслідків ні для України, ні для ЄС. Фактично, майбутня УА не гарантуватиме перспективу членства і може не передбачати її, але й жодним чином не заперечуватиме такої можливості.

4. Політична асоціація між Україною та Євросоюзом не може зводитися до питання перспективи членства, натомість має бути спрямована на

посилення позицій України в європейській системі та виконання пріоритетних стратегічних завдань зовнішньої і внутрішньої політики України. Тому питання її становлення стосуються не стільки тексту УА, скільки змістовного наповнення відносин, у тому числі в рамках тих органів, які передбачені цією Угодою.

У такому розумінні маємо два ключових виміри політичної асоціації Україна – ЄС: по-перше, залучення України до прийняття рішень в євроінтеграційній спільноті, принаймні в тих сферах, які становлять безпосередній інтерес для неї, і, по-друге, готовність Євросоюзу брати на себе витрати і відповідальність за здійснення перетворень в Україні та за підтримання політичної стабільності у Східній Європі.

Основоположне значення у формуванні правової природи асоціації мало рішення ЄСПЛ у справі Демірель від 30 вересня 1987 року. Найважливішим принципом, що його сформував Суд у зазначеній справі, є визнання того, що угода про асоціацію створює спеціальні привілейовані відносини з державами, які не є членами, внаслідок чого вони повинні певною мірою брати участь у системі Співтовариства. З цього випливає, що сфера співробітництва ЄС з асоційованими країнами визначається *acquis communautaire*. Навіть часткове поширення дії *acquis* на правовідносини асоціації дає змогу забезпечити найтісніший зв'язок між ЄС та його державами-членами, з одного боку, і третіми країнами – з іншого.

5. Існують два підходи до розбудови політичної асоціації. Перший полягає в односторонньому прийнятті Україною норм і позицій ЄС. Другий ґрунтується на тому, що бачення ЄС політичної асоціації з Україною не є остаточно сформованим, тому Україна може за певних умов наповнити асоціацію власним змістом, який найкраще відповідає її інтересам, запропонувати власний порядок денний для діалогу та спільних дій.

6. Для української сторони політична асоціація з ЄС означає встановлення тісних і привілейованих політичних зв'язків та зростання участі України у діяльності інституцій ЄС. Поряд із символічним значенням «політичної асоціації» цінною є можливість закласти в текст такої угоди реальні інструменти розширеної взаємодії, які за змістом, а не тільки за «формулюваннями», відповідали б асоційованому партнерству. Для участі України в діяльності європейських інститутів українська сторона має домагатися можливості діяльності своїх представників як спостерігачів у засіданнях у рамках інституцій та робочих груп ЄС.

7. Новим елементом політичної частини угоди можуть стати положення про гарантії безпеки України, які українська сторона запропонувала включити до її тексту. Зокрема, Україна наполягала на необхідності вклю-

чення до нової угоди положення про механізми невідкладних політичних консультацій у разі виникнення загрози територіальній цілісності, неприступності кордонів та суверенітету. За інституціональними правилами ЄС проведення зазначених консультацій належить до компетенції Головування та Ради міністрів ЄС, які виробляють спільну позицію на основі позиції держав-членів.

Очевидно, що через запровадження згаданого механізму Україна намагається посилити набір досить умовних міжнародних гарантій власної безпеки в контексті її неучасті в інституціалізованих системах колективної безпеки. Однак навряд чи така гарантія стане повноцінним доповненням існуючого переліку гарантій, оскільки реальний ефект від неї буде досить обмеженим.

8. Важливим елементом політичної асоціації, який, очевидно, поки неусвідомлений українським політичним співтовариством (у широкому розумінні цього слова), є не лише вербальне, а й операційне приєднання України до рішень і дій країн ЄС у рамках Спільної зовнішньої політики безпеки та оборони (СЗПБО), що на практиці здійснювалося асоційованими країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан навіть за відсутності чіткої обіцянки членства і розглядалося як одна з головних політичних умов надання такої обіцянки в майбутньому.

## ■ Підсумок дискусії та рекомендації

1. Укладення Угоди про політичну асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі з ЄС матиме для України надзвичайно важливі політичні, правові та економічні наслідки. Зокрема, політичними наслідками можуть бути: консолідація внутрішніх політичних та економічних сил у напрямі поетапного зближення з Євросоюзом; підтвердження інтересу Євросоюзу до співробітництва з Україною та практичне визнання ним можливості подальшої інтеграції нашої держави до об'єднання; більш чітке визначення Євросоюзом своєї політики щодо подальшого розширення на схід.

До найважливіших правових наслідків слід віднести:

- поширення на економічні відносини України з Євросоюзом частини *acquis communautaire*;
- наділення органів асоціації компетенцією приймати обов'язкові для сторін рішення;
- суттєве збільшення обсягів технічної допомоги з боку Євросоюзу з метою здійснення гармонізації законодавства.

На такій основі, безперечно, відбуватиметься зростання економічного

співробітництва між сторонами, головним чинником якого стане створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС.

2. Для зміцнення позицій України на базі політичної асоціації з ЄС необхідно:

- 1) визначитися з власним стратегічним баченням і позиціонуванням в європейському політичному просторі. Без чіткого усвідомлення ролі, яку Україна може і має відігравати в нинішній європейській конфігурації, розбудова життєздатної політичної асоціації навряд чи буде можливою;
- 2) вийти за межі суто двостороннього розгляду відносин Україна – ЄС і розглядати євроінтеграцію не як самоціль, а як інструмент реалізації своїх базових зовнішньополітичних завдань. Україні не слід абсолютизувати євроінтеграцію як єдиний спосіб посилення власних позицій. Доцільно поєднувати цей напрям з іншими пріоритетними формами взаємин зі стратегічними партнерами;
- 3) не використовувати як інструмент для тиску на ЄС можливість приєднання до інших інтеграційних об'єднань. Це тільки посилить тиск на Україну з боку всіх зацікавлених гравців. Україна має бути джерелом не конфронтації чи шантажу, а взаємоприйнятних кооперативних інтегральних рішень відповідно до існуючого політичного контексту в Європі;
- 4) використовувати можливості двосторонньої дипломатії у відносинах України з державами-членами ЄС при формуванні необхідного для України порядку денного політичної асоціації з ЄС та підвищенні ступеня готовності окремих держав-членів ЄС до ратифікації Угоди в разі її підписання між ЄС та Україною;
- 5) у контексті запровадження асоціативного типу відносин українська сторона має наполягати на підвищенні статусу спільних органів та вживанні в їх назві слова «асоціація» (Рада Асоціації, Парламентський комітет Асоціації). Рішення цих органів повинні мати юридично зобов'язальний характер;
- 6) наполягати на включенні до тексту майбутньої Угоди положення про перспективу членства України в ЄС. У разі неможливості досягнення цієї цілі запропонувати пошук компромісної формули, що може бути знайдена за такого підходу:
  - відсутність посилянь в УА на Європейську політику сусідства (ЄПС) та Східне партнерство. Угода про асоціацію має спиратися не на односторонню політику, якою є ЄПС, а на фактичну спадщину відносин Україна – ЄС, сукупність досягнень та видів обопільної практики, що мають місце станом на дату укладання нової угоди;
  - максимальне використання термінології зі сфери Копенгаген-

ських критеріїв, безпосереднє їх цитування, але без вказівки на те, що це є власне критерії членства в ЄС;

- використання моніторингових механізмів з метою визначення рівня відповідності України принципу (критерію) «стабільності інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин»;
- надання статусу спостерігача для України в інституціях ЄС у процесі вироблення рішень ЄС та прийняття *acquis communautaire*, як це передбачено для країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ).

## Інституційні питання виконання Угоди про асоціацію (01.07.2011 р.)

З наближенням до завершення переговорів щодо УА *актуальною стає проблематика імплементації зобов'язань України в рамках УА та забезпечення ефективної координації політики європейської інтеграції.*

На практиці ситуація потребує *ухвалення рішення щодо розбудови більш надійного, ніж існуючий, інституційного механізму європейської інтеграції (виконання майбутньої УА),* верхівкою якого може стати *Координаційний орган з виконання УА* (або з питань європейської інтеграції). Зазначений орган *здійснюватиме координацію політики європейської інтеграції* на політичному рівні та займатиметься імплементацією зобов'язань на виконавчому рівні після набуття чинності. Окрім того, враховуючи комплексність майбутньої УА, її імплементація потребує *розробки і прийняття Національної програми імплементації Угоди про асоціацію.* Така програма має стати базовим документом для діяльності координаційного органу.

### ■ Інституційний механізм виконання УА

Міжнародний досвід виконання угод з ЄС<sup>6</sup>, подібних до тієї, що укладається між Україною та ЄС, свідчить про користь створення інституційного механізму виконання УА, оскільки це:

- надасть процесу адміністрування та виконання УА чіткості та структурованості;
- дозволить мобілізувати під виконання зобов'язань значні донорські ресурси;
- генеруватиме звітність, яка є надійною базою для оцінки прогресу виконання зобов'язань як власне асоційованою країною, так і Європейським Союзом.

Такий механізм є сумісним з інституційним устроєм ЄС, оскільки він запроваджувався шляхом обміну досвідом між асоційованими країнами.

**Ключовими елементами нового інституційного механізму мають стати:**

(1) координаційний орган, (2) Національна програма імплементації Угоди про асоціацію (НП), (3) відділи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), до сфери відання яких належать питання європейської інтеграції.

#### **(1) Координаційний орган**

Згідно з аналізом проекту «Консультавання з питань політики європейської інтеграції» (ЕІРА)<sup>7</sup> роль координатора можуть здійснювати:

<sup>6</sup> Мається на увазі, зокрема, досвід країн Центральної та Східної Європи і Західних Балкан.

<sup>7</sup> The potential role of the Ministry of Foreign Affairs in the coordination of European Integration Policy in Ukraine (a report for the Ministry of Foreign Affairs), European Integration Policy Advice



- Міністерство закордонних справ (у тісній співпраці з міністерствами економіки та юстиції);
- профільне міністерство (Міністерство європейської інтеграції);
- спеціальний орган у складі апарату або у віданні віце-прем'єр-міністра, установа чи спеціальний підрозділ, пов'язаний з його кабінетом.

Цікавою ідеєю у дослідженні ЕІРА є використання моделі Національного агентства з підготовки до Євро-2012 як прототипу Координаційного органу – Агентства з питань європейської інтеграції.

Незалежно від того, який орган здійснюватиме координацію, його структуру можна будувати як одно- або дворівневу. Однорівнева структура поєднує в собі *стратегічний і операційний* аспекти діяльності. У дворівневій існує стратегічно-тактичний розподіл з *метою підсилення легітимності стратегічних рішень колегіальним органом* за участю найвищих посадових осіб виконавчої та, за згодою, інших гілок влади. Подібний механізм застосовується в Україні, наприклад, у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС<sup>8</sup>. У разі застосування дворівневої структури Координаційний орган поділятиметься на:

1.1. **Колегіальний координаційний орган** у складі ключових членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб. Зазначений орган на регулярній основі (1-2 рази на рік) розглядає стратегічні питання європейської інтеграції та ухвалює стратегічні рішення<sup>9</sup>;

1.2. **«Операційний» координаційний орган**, що матиме достатні важелі впливу на процес програмування зобов'язань та їх виконання, а також відповідатиме за такі ключові аспекти європейської інтеграції, як: розробка загальної політики європейської інтеграції, адаптація законодавства, управління зовнішньою допомогою, підготовка фахівців тощо. «Операційний» координаційний орган має підтримувати комунікацію як з ЦОВВ, так і з тими сторонами, що є зовнішніми щодо державного апарату. Ключовим важелем впливу такого органу має стати політична підтримка урядового високопосадовця, який має реальні важелі впливу на ЦОВВ та опікується виключно питаннями європейської інтеграції або, залежно від розташування такого органу, може бути підпорядкований Президенту України. З іншого боку, у разі дворівневості належна політична підтримка створюється колегіальною надбудовою.

---

Project (EIPA), project activity output 3, December 2010.

<sup>8</sup> Зокрема, йдеться про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та функції Міністерства юстиції з підготовки тексту програми заходів з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1365 від 15 жовтня 2004 року).

<sup>9</sup> Питання доцільності створення колегіальної стратегічної надбудови в Координаційному органі потребує додаткового аналізу та/або політичного рішення.

За необхідності *діяльність «Операційного» координаційного органу може бути врегульована законом* (наприклад, під час заснування Урядового комітету європейської інтеграції).

**(2) Національна програма імплементації Угоди про асоціацію (НПІ),** що містить кроки, необхідні для повного виконання зобов'язань.

Така програма традиційно включає **три групи пріоритетів** з огляду на запланований час їх виконання: коротко-, середньо- та довготермінові. Ступінь деталізації пріоритетів залежить від їх терміновості. Короткотермінові пріоритети містять більш детальну інформацію (включаючи розклад виконання заходів, відповідальні підрозділи, фінансові та кадрові розписи), тоді як середньо- та довготермінові описуються більш узагальнено.

НПІ є державним документом і переглядається принаймні щорічно<sup>10</sup> з метою внесення коректив для відображення прогресу, а також урахування динаміки двосторонніх відносин з ЄС. З детальним описом НПІ можна ознайомитися у дослідженні<sup>11</sup>.

Розробка НПІ і формування інституційного механізму її адміністрування має починатися (і, бажано, закінчуватися) до набуття чинності УА чи її тимчасової версії («Interim Agreement»<sup>12</sup>). У цьому випадку *планомірне виконання зобов'язань можна буде почати одразу після набуття чинності зазначеною УА* (з цього моменту розпочнеться відлік часу по перехідних періодах). Така можливість існує з огляду на те, що вже за декілька місяців до очікуваного підписання УА, коли проводитиметься технічна робота з перекладу тексту УА мовами країн-членів ЄС та здійснюватимуться інші формальні процедури, майбутні зобов'язання України будуть відомими.

Доцільність застосування НПІ в українському контексті підтверджується підходом самого ЄС у рамках програм *Комплексної інституційної розбудови*<sup>13</sup>, які є частиною інструментарію політики *Східного партнерства*. Зокрема, методології складання програм у рамках Комплексної інституційної розбудови і секторних програм інституційної розбудови в рамках НПІ для імплементації *acquis*<sup>14</sup> багато в чому є подібними.

У країнах Центральної Європи та Західних Балкан програма типу НПІ

<sup>10</sup> НПІ можна назвати багаторічною «рухливою» програмою (англ. *multiannual rolling programme*).

<sup>11</sup> Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан, Олег Мирошніченко (квітень 2010), [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

<sup>12</sup> Найімовірніше, після ратифікації на рівні ЄС та України Угода про асоціацію набуде чинності в «урізаний» формі («Interim Agreement») і залишатиметься такою до закінчення процесу ратифікації національними парламентами країн-членів ЄС. Очікується, що «урізаний» варіант традиційно міститиме положення щодо зони вільної торгівлі та окремих секторальних розділів, які належать до виключної компетенції ЄС.

<sup>13</sup> Англ. *Comprehensive Institution Building (CIB)*.

<sup>14</sup> *Acquis communautaire* (коротко – *acquis*) є сукупністю законодавчих, правових актів, судових рішень, що становлять основу права ЄС.

була документом урядового рівня. Залежно від політичного рішення в **Україні НПІ може бути або урядовим, або ж президентським документом**. Але в будь-якому випадку **НПІ не повинна ухвалюватися на рівні закону**, оскільки є технічним документом великого обсягу (400-900 сторінок) і потребує оперативних корекцій без зайвої політизації.

Для допомоги в розробці НПІ вбачається доцільним звернутися до ЄС з метою організації та фінансування проекту, орієнтованого на допомогу в розробці НПІ шляхом використання досвіду консультантів з інших країн Центрально-Східної Європи, що вже розробляли подібні документи.

**Використання НПІ дає можливість:** скласти національний бюджет європейської інтеграції (у тому числі на середньострокову перспективу), отримати розписи додаткових потреб у людських ресурсах, статистику заходів у сфері європейської інтеграції для кожного ЦОВВ тощо. Окрім того, якщо НПІ супроводжується запуском інформаційної бази даних для її обслуговування<sup>15</sup>, це дає можливість проводити моніторинг виконання Угоди в режимі онлайн. Як згадувалося вище, формат НПІ має дозволити залучити значно більші донорські ресурси на виконання зобов'язань і розпочати систематичне виконання УА з часу набуття нею чинності. Нарешті, розробка програми типу НПІ за свідчить серйозність намірів України стосовно її євроінтеграційного курсу.

### **(3) Відділи ЦОВВ, до сфери відання яких належать питання європейської інтеграції**

Такі відділи є контактними пунктами координаційного органу і забезпечують належний процес програмування, операціоналізації завдань, моніторингу та комунікації з координаційним органом у процесі виконання зобов'язань у рамках УА окремими ЦОВВ.

У цьому контексті необхідно прийняти рішення про типову модель організації діяльності у сфері виконання зобов'язань по УА щодо окремих ЦОВВ і, відповідно, типового розподілу повноважень між департаментами для цих цілей. Ухваленню рішення про модель організації діяльності у сфері виконання зобов'язань по УА має передувати дискусія з приводу механізму імплементації всередині ЦОВВ. Така дискусія може стосуватися питання того, як «вбудувати» процес виконання зобов'язань у міністерство. Двома загальними альтернативами є:

- 1) створення департаменту європейської інтеграції як самостійної структури (паралельної до лінійних департаментів);
- 2) створення «допоміжного» департаменту європейської інтеграції (імовірно, як частина або у співпраці з департаментом стратегічного планування), що залишав би питання для вирішення по суті лінійним департаментам.

<sup>15</sup> Докладніше див.: *Мирошніченко О. Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан (квітень 2010 року)* // О. Мирошніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

Другий варіант є типовим для досить зрілих міністерств або може досягатися протягом більш тривалого часу. Якщо міністерство слабке, краще вибудувувати департамент європейської інтеграції як паралельну структуру, можливо, навіть таку, яка звітуватиме міністру напряму<sup>16</sup>.

Слід також зазначити, що відділи з питань європейської інтеграції не підпорядковуються Координаційному органу. Вони є радше його важливими партнерами, за посередництва яких відбувається ключова комунікація щодо порядку денного європейської інтеграції.

## ■ Регіональний вимір європейської інтеграції

Говорячи про регіональний вимір європейської інтеграції та досвід країн, що виконували УА, можна стверджувати, що підрозділи, які б опікувалися питаннями європейської інтеграції, необхідні в усіх інституціях, що мають справу з адаптацією законодавства та/або застосуванням адаптованого законодавства. Водночас, якщо в країні діє механізм централізованої розробки політики, потреба у регіональних підрозділах європейської інтеграції значно знижується. В такому випадку кожен з їхньої незначної кількості може підпорядковуватися своєму профільному міністерству, яке централізовано займається розробкою відповідної політики.

«Регіональні» потреби Координаційного органу, пов'язані переважно з інформаційно-роз'яснювальною діяльністю, можуть задовольнятися шляхом використання місцевих представництв профільних міністерств згідно зі сферою їхньої компетенції – особливо у випадку, коли такі представництва мають відповідальних за напрям європейської інтеграції в регіонах. В останньому випадку відносини з Координаційним органом є більше партнерськими, ніж відносинами підпорядкування.

## ■ НПІ в системі державного стратегічного планування

Розробка, зміст та адміністрування НПІ повинні мати чітку прив'язку до (1) системи державного стратегічного планування, (2) середньострокового бюджетного планування.

**(1) система державного стратегічного планування** являє собою довготермінову форму державної політики найвищого рівня. Зазвичай в її контексті закладається і програма реформ. Оскільки виконання зобов'язань за УА також розглядається як діяльність з проведення внутрішніх реформ, це

<sup>16</sup> Мирошніченко О. Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан (квітень 2010 року) // О. Мирошніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

вимагає встановлення чіткого зв'язку між УА (НПІ) та програмою реформ. Такий зв'язок є похідним від узгодженості **УА (НПІ) та програми реформ з Національною стратегією розвитку**<sup>17</sup>;

(2) **середньострокове бюджетне планування** є ланкою між національною стратегією розвитку та її середньостроковим фінансовим забезпеченням, яке допомагає цілеспрямованій реалізації стратегії, а також процесу планування фінансової допомоги міжнародними донорами, в тому числі для виконання УА.

За відсутності базису у вигляді складових (1) та (2) належне виконання УА стає менш реалістичним, оскільки багато завдань потребують не лише одноразових дій (наприклад, ухвалити нормативний акт чи змінити структуру органу влади), а й планової періодичної діяльності, включаючи здійснення довготермінових інвестицій.

## **Підготовка до розробки Національної програми імплементації Угоди про асоціацію (НПІ)**

Розробка НПІ є складним процесом, що вимагає ретельної підготовки. На цій стадії мають виконуватися такі завдання:

1. Президент та/або уряд обирають модель інституційної системи виконання Угоди та започатковують підготовку НПІ шляхом ухвалення Указу Президента або розпорядження чи постанови Кабінету Міністрів України (КМУ). Повноваження координуючого органу та підрозділів, відповідальних за роботу у сфері європейської інтеграції<sup>18</sup> в ЦОВВ<sup>19</sup>, можуть, за необхідності, бути визначені законом.

2. Перегляд повноважень підрозділів ЦОВВ, до відома яких належать питання європейської інтеграції, в цілях дотримання зобов'язань у рамках Угоди (що вимагатиме внесення змін до положень про відповідні структурні підрозділи ЦОВВ) та з метою уможливлення виконання ними таких завдань у секторі європейської інтеграції:

- внутрішня інституційна координація, в тому числі щодо складання звітів стосовно прогресу у процесі європейської інтеграції;
- узгодження/синхронізація роботи і налагодження ефективної комунікації та взаємодії з координуючим органом з питань європейської інтеграції;
- реєстрація нормативних актів, якими переносяться норми *acquis* та

<sup>17</sup> З огляду на це особливої актуальності набуває швидке прийняття закону про державне стратегічне планування (який перебуває на розгляді в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі), що має допомогти привести державні програмні документи у відповідність до національної стратегії.

<sup>18</sup> Під роботою або діяльністю у сфері європейської інтеграції розуміється виконання Україною норм та зобов'язань, закладених у тексті майбутньої Угоди про асоціацію.

<sup>19</sup> Рішення може бути ухвалене у вигляді розпорядження або постанови Кабміну України.

виконуються інші зобов'язання України в рамках міністерства/центрального органу влади, згідно з нормами Угоди;

- оцінка діяльності міністерства стосовно прогресу у процесі європейської інтеграції;
- надання рекомендацій щодо пріоритетів, розподілу людських ресурсів та планування діяльності для інституційної підтримки процесу європейської інтеграції;
- підтримка високого рівня міжвідомчої взаємодії у тому, що стосується реалізації НПП.

3. Розробка та планування до виконання заходів з підвищення спроможності підрозділів ЦОВВ, до відома яких належать питання європейської інтеграції<sup>20</sup>, з огляду на завдання, зазначені у пункті 2.

4. Підготовка та видання розпорядження Президента або КМУ щодо складання НПП з детальним описом процедур, додатком методології складання планів інституційної розбудови та іншою інформацією<sup>21</sup>.

5. Розробка та затвердження розпорядженням Уряду методології інституційної розбудови для імплементації *acquis*<sup>22</sup>.

6. Складення навчальної програми і проведення серії тренінгів з підготовки, розробки та імплементації НПП для представників (майбутнього) координуючого органу, а також для підрозділів міністерств, що залучені до діяльності з виконання зобов'язань за УА<sup>23</sup>.

7. Оцінка доцільності запровадження інформаційної системи (бази даних) ЦОВВ для обслуговування потреб координації та моніторингу імплементації НПП<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Такі заходи мають включати принаймні мовну підготовку та тренінги з європейського права і політики у секторі міністерської спеціалізації.

<sup>21</sup> Як один із зразків під час підготовки такого документа можна використовувати постанову Уряду Албанії № 33 від 2 квітня 2007 року. Див. розділ «Додаткові організаційні утворення, що запроваджуються з метою імплементації Угоди» цього дослідження.

<sup>22</sup> Базовим шаблоном для такої методології може бути відповідна методологія, затверджена Урядом Литви 2000 року. Методологія слугуватиме основою, на якій лінійні міністерства розроблятимуть плани інституційної розбудови, що стануть їхнім внеском і критично важливим компонентом НПП. Див. розділ «Методологія складання планів інституційної розбудови в контексті запровадження *acquis*» у дослідженні О. Мирошніченка «Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан» (квітень 2010 року) в електронному режимі: [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

<sup>23</sup> Організація такого тренінгу може бути покладена на координуючий орган з питань європейської інтеграції у співпраці з діючими проектами технічної допомоги та/або з використанням інструменту TALEX. Під час таких тренінгів обов'язковим має бути представлення методології інституційної розбудови для імплементації *acquis*. Тренінги мають бути адаптовані до окремих етапів роботи над НПП (попередньо три етапи: підготовка, розробка та виконання НПП).

<sup>24</sup> База даних має надавати можливість зберігання, класифікації та обміну інформацією щодо змісту НПП, а також зручний інтерфейс для пошуку необхідних заходів і контролю їх виконання. Під час проектування такої бази слід також враховувати необхідність представлення більшої частини оброблюваної інформації для перегляду через інтернет-браузер без авторизації (у режимі відкритого доступу). При розробці структури такої бази слід орієнтуватися на подібні досягнення країн Західних Балкан, оскільки це уможливить у майбутньому роботу такої системи

**8.** Оцінка доцільності фінансування заходів з реалізації НПП з використанням (елементів) механізму державних цільових програм.

**9.** Забезпечення оперативного доступу до продуктів проектів Twinning в Україні для персоналу координуючого органу<sup>25</sup>.

**10.** Забезпечення механізму відображення фінансових витрат з реалізації НПП до бюджетних запитів у рамках середньострокового бюджетного планування.

**11.** Підготовка персоналу координуючого органу виконавчої влади, відповідального за адаптацію законодавства на системному рівні (у загальному випадку це буде єдиний Координаційний орган), до здійснення державних закупівель досліджень з оцінки впливу в рамках окремих (найбільш складних та дорогих для реалізації) актів *acquis communautaire*. Затвердження типового положення (чи методології) проведення таких закупівель та контролю їх якості в процесі написання. Використання наявних можливостей залучення технічної допомоги в процесі проведення та контролю якості таких досліджень, у тому числі для складання специфічних технічних завдань у рамках кожного окремого дослідження.

**12.** Розробка спеціалізованої програми тренінгу/семінарів для народних депутатів та парламентської адміністрації (як варіант – окремо для кожної категорії цільової аудиторії), що пов'язані з тематикою європейської інтеграції, з метою підвищення рівня розуміння потреб у сфері імплементації УА.

**13.** Аналіз можливостей запровадження спеціальної процедури розгляду парламентом (і, можливо, КМУ) законопроектів, що стосуються виконання пріоритетних заходів, пов'язаних з імплементацією Угоди.

**14.** Аналіз законодавства ЄС, з яким має бути гармонізоване законодавство України, на предмет існування актів та задач міжвідомчого характеру з метою визначення потреб у створенні міжвідомчих груп для розробки окремих частин НПП. Визначити відповідальних у рамках кожного окремого акта *acquis* на рівні міністерств. Ця інформація має стати базовою для встановлення задач гармонізації та часових рамок для них.

**15.** Підготовка типового положення про створення робочої групи з метою розробки законопроектів у процесі імплементації Угоди, яке координуючий орган міг би надсилати разом із проектом про створення такої групи до КМУ для затвердження<sup>26</sup>.

**16.** Забезпечення ступеня делегування повноважень учасникам міжвідомчих груп з погодження законопроектів на виконання Угоди, достатнього для оперативного ухвалення таких законопроектів на рівні робочої групи.

---

з інформаційною базою TAIEX (<http://lad.taiex.be>), яка використовується для централізованого моніторингу адаптації законодавства у країнах-кандидатах.

<sup>25</sup> Практично всі продукти проектів Twinning надають ґрунтовний аналіз з огляду на потреби інституційної розбудови, в тому числі і для запровадження норм законодавства ЄС.

<sup>26</sup> Можливість створення робочих груп рішенням Кабміну України передбачено у пункті 8 статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» № 279-17 від 7 липня 2009 року.

17. Розробка переліку функцій органів влади, необхідних для запровадження окремих актів *acquis*<sup>27</sup>, як підготовчий крок до розробки планів інституційної розбудови.

18. Проведення ретельного функціонального обстеження, що є передумовою успішного складання планів інституційної розбудови органів влади, включаючи:

- аналіз функцій, що вже виконуються органами влади;
- аналіз нових функцій, які мають бути запроваджені;
- раціональний розподіл функцій між інституціями для забезпечення ефективного використання фізичних, фінансових та людських ресурсів.

19. Оцінка доцільності встановлення часових обмежень на тривалість процедур міжвідомчого погодження законопроектів, що розробляються на виконання Угоди<sup>28</sup>. У разі позитивного рішення внести відповідні зміни до регламенту КМУ.

20. Покладення на координуючий орган з питань європейської інтеграції функцій організації, контролю та координації в процесі підготовки національної (української) версії актів *acquis* у рамках виконання Угоди.

## Розробка НПІ

Розробка НПІ має включати такі завдання:

1. Складення детальних планів інституційної розбудови в рамках усіх підсекторів, охоплених Угодою<sup>29</sup>.
2. Визначення загального обсягу робіт, включаючи коротко-, середньо- та довготермінові пріоритети, а також етапність у рамках імплементації Угоди<sup>30</sup>.
3. Визначення потреб у фінансуванні заходів з імплементації програми за рахунок фондів технічної допомоги ЄС та інших вітчизняних і міжнародних донорів.
4. Зведення фінансових ресурсів, необхідних для імплементації заходів програми, в єдиній таблиці, включаючи секторний та часовий розрізи (на фінальній стадії розробки НПІ), а також джерела фінансування<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> У цьому процесі рекомендується користуватися досвідом країн, що приєдналися до ЄС у 2004 році, та країн Західних Балкан (зокрема, вже наявними текстами їх НППА та НПІ), досвідом міжнародних експертів, що працюють у релевантних проектах та відповідних Генеральних директоратах в Єврокомісії.

<sup>28</sup> Відсутність подібних часових рамок може спричинити зниження темпів імплементації Угоди щодо окремих питань.

<sup>29</sup> Плани інституційної розбудови створюються на базі методології, розробленої та затвердженої на підготовчому (попередньому) етапі.

<sup>30</sup> У цьому процесі слід брати до уваги, серед іншого, документ «Порядок денний асоціації Україна–ЄС».

<sup>31</sup> Така таблиця може бути подібною до литовської. Див. NPAA Financial Needs and Financing Sources [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://db.tt/mMxphp8>.



5. Створення механізму щорічного (як варіант – двічі на рік або за потреби) оновлення НПП для врахування:
  - змін «Порядку денного асоціації Україна – ЄС» та динаміки імплементації Угоди;
  - зауважень звітів Єврокомісії щодо прогресу України;
  - динаміки імплементації Угоди.
6. Забезпечення узгодженості НПП, програм діяльності Кабінету Міністрів України<sup>32</sup> та ЦОВВ, для чого вивчити потребу у запровадженні формальних процедур, що гарантували б ефективну взаємодію між департаментами, на які покладені функції стратегічного планування, та департаментами/підрозділами з європейської інтеграції усередині міністерств.
7. Оцінка можливостей та формату залучення юристів апарату Верховної Ради України до робочих груп ЦОВВ та робочих груп міжвідомчого характеру, що займатимуться розробкою законопроектів з метою імплементації УА<sup>33</sup>.
8. У процесі підготовки до розробки нормативно-правових актів для імплементації Угоди ЦОВВ мають з'ясувати наявність інформаційно-роз'яснювальних матеріалів ЄС зі сфери регулювання зазначених актів та направляти їх разом з оригінальним текстом ЄС для перекладу. Такі матеріали мають бути доступні для робочої групи в процесі розробки нормативно-правових актів та згодом повинні передаватися (наприклад, в електронній формі) усім виконавцям, залученим до процесу їх імплементації<sup>34</sup>.
9. Забезпечення координації роботи зі складання програми<sup>35</sup>, включаючи:
  - контроль заходів, які пропонуються міністерствами, на предмет їх відповідності зобов'язанням України в рамках Угоди;
  - підтримку належного рівня комунікації між координаційним органом та Європейською Комісією<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Відсутність такої програми нині компенсується Президентською програмою економічних реформ України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

<sup>33</sup> Зазначений захід має сприяти полегшенню подальшого проходження законопроектів через комітети ВР України та голосування депутатів. Серед іншого, це може потребувати збільшення штатів апарату ВР України та підвищення кваліфікації персоналу.

<sup>34</sup> Інформаційно-роз'яснювальні матеріали, що передаватимуться виконавцям, залученим до реалізації норм нормативно-правових актів, мають бути попередньо адаптовані до політичних особливостей України (наприклад, у таких матеріалах не варто давати прямі посилання на взаємодію з Європейською Комісією та іншими органами ЄС у випадках, якщо адаптований нормативно-правовий акт цього прямо не передбачає).

<sup>35</sup> Типово така робота здійснюється спеціальним координуючим органом у сфері євроінтеграції.

<sup>36</sup> Попри те, що НПП є національним документом, отримання експертних думок представників Євросоюзу на запит українських органів влади може допомогти у складанні НПП.

10. Забезпечення ЦОВВ необхідною експертною та методологічною підтримкою з метою розробки НПП<sup>37</sup>.
11. Встановлення регулярної процедури, згідно з якою представники координуючого органу з питань європейської інтеграції зустрічатимуться з представниками ЦОВВ<sup>38</sup>.
12. Забезпечення належного фінансування та активізація процесу проведення оцінок впливу в рамках планованого запровадження окремих актів законодавства ЄС, а також груп таких актів для сприяння складанню максимально обгрунтованих планів для НПП.
13. Забезпечення спроможності ЦОВВ щодо перевірки всіх актів (законопроектів та внутрішніх наказів і розпоряджень) в аспекті їх сумісності з *acquis*<sup>39</sup>.
14. Забезпечення організації таких етапів з метою підготовки національної версії актів *acquis*:
  - переклад;
  - технічне редагування висококваліфікованими представниками міністерств;
  - перегляд перекладених текстів експертами-правниками в окремих сферах, що регулюються актом *acquis*;
  - редакторське опрацювання текстів.
15. Уряду або Адміністрації Президента подати розроблений проект НПП для проведення парламентських слухань стосовно підготовки до виконання УА з метою врахування зауважень та уможливлення внесення планових заходів НПП законотворчого характеру до робочого плану парламенту (зокрема, стосовно розгляду та затвердження законів, необхідних для виконання НПП).

## ■ Імплементация та моніторинг виконання НПП

1. Схвалити НПП Указом Президента або Постановою КМУ. Кабінету Міністрів України затвердити розпорядження, яким визначити ме-

---

<sup>37</sup> Для прикладу див. перелік методологічних та інших документів з розділу «Окремі елементи методології підготовки НПП» в Аналізі досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан, Олег Мирошніченко (квітень 2010), [http://dl.dropbox.com/u/654017/Int\\_exp.pdf](http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf).

<sup>38</sup> Це є важливим на всіх етапах роботи над програмою.

<sup>39</sup> За існуючої процедури (Регламент КМУ № 950) усі законопроекти мають проходити обов'язкову перевірку на відповідність *acquis*. Така перевірка відбувається централізовано, що не завжди гарантує якість, оскільки більшість галузевих нормативно-правових актів потребують високого рівня компетенції з вузьких галузевих питань. З цієї причини доцільним є рух до децентралізації, коли юридичні департаменти міністерств самостійно перевірятимуть як законопроекти, що направляються до КМУ, так і внутрішні нормативно-правові акти. У такому випадку урядовий орган може переорієнтувати свою роботу на моніторинг та підтримку процесу планування законотворчої діяльності.

ханізм моніторингу, перегляду, фінансування, створення та організації роботи міжвідомчих груп та підгруп під керівництвом заступників міністрів для координації діяльності та спостереження за переглядом плану в кожній інституції та інших дій для імплементації Угоди через НПП<sup>40</sup>.

2. Запровадити періодичне (квартальне або піврічне) звітування ЦОВВ перед координуючим органом щодо виконання заходів НПП<sup>41</sup>.
3. Досягти спільного розуміння проблем, потреб та цілей в процесі імплементації між координуючим органом та міністерствами.
4. Забезпечити врахування та оперативне реагування на зауваження сторони ЄС у процесі імплементації Угоди<sup>42</sup>, що передбачає:
  - розгляд і аналіз зауважень;
  - залежно від згоди/незгоди: корекція плану/заходів з імплементації або передача обґрунтованих аргументів до досягнення обоюдної згоди або компромісу.
5. Розробити і запровадити інформаційну систему для забезпечення оперативного моніторингу виконання заходів НПП на базі результатів роботи в процесі підготовки до розробки НПП (див. пункт 7).
6. Підвищити якість оцінки відповідності законопроектів до законодавства ЄС та інших міжнародно-правових зобов'язань України у відносинах з ЄС, ускладнити процедуру ухвалення правових актів, що не відповідають таким нормам<sup>43</sup>.
7. Запровадити систему моніторингу виконання НПП, що мала б однакову вагу з подібною системою моніторингу виконання урядової програми (Президентської програми економічних реформ)<sup>44</sup>.
8. Координаційному органу відслідковувати накази та розпорядження ЦОВВ, що видаються на виконання НПП, для чого запровадити про-

<sup>40</sup> Важливими передумовами для успішного функціонування системи моніторингу та звітності НПП є узгодженість системи звітності, що використовується для відстеження виконання урядової програми (або Президентської програми економічних реформ), із системою звітності НПП. Кінцевими споживачами цих двох типів звітів є потенційно різні інституції: у випадку програми уряду – апарат уряду (або Комітет економічних реформ), у випадку НПП – координуючий орган з питань євроінтеграції. Якщо припустити, що подібні звіти будуть готуватися одним і тим самим департаментом міністерства, такий підхід сприятиме більш раціональній організації праці департаменту, що звітує.

<sup>41</sup> Такий механізм може бути описаний у вступній частині тексту НПП.

<sup>42</sup> Подібні зауваження можуть надходити у вигляді періодичних моніторингових та інших документів комісії (звіти щодо прогресу, звіти в рамках короткотермінових місій з окремих питань).

<sup>43</sup> Це може потребувати внесення змін як до регламенту Кабміну, так і до регламенту ВР України. Це питання потребує додаткового аналізу.

<sup>44</sup> На практиці це може означати, що координаційний орган з питань європейської інтеграції інформує відповідний урядовий комітет (або робочу групу Комітету економічних реформ) про проблему з виконанням НПП. Після цього секретаріат Кабміну (або Комітету економічних реформ) інформує відповідне міністерство про невиконання заходу так само, як це робиться в разі інформування про невиконання заходів відповідних програм. Таким чином можна буде досягнути більш серйозного ставлення міністерств до виконання НПП.

цедуру обов'язкового інформування Координаційного органу з боку ЦОВВ<sup>45</sup>.

9. Розглянути можливість перегляду та схвалення звітів ЦОВВ щодо виконання секторних програм у рамках НПІ Кабінетом Міністрів України на щомісячній основі.

---

<sup>45</sup> Процедура може бути запроваджено через її опис у вступній частині тексту НПІ.

Специфіка середовища безпеки в Європі полягає в тому, що загроза виникнення тут повномасштабного воєнного конфлікту оцінюється як низька, натомість сукупний ефект від дії новітніх загроз може мати для континенту руйнівні наслідки. Жодна з європейських країн не спроможна самотійно вирішувати стратегічні проблеми безпеки, що підвищує роль міжнародних структур з питань безпеки.

Запропонована РФ ідея створення єдиної європейської системи безпеки «від Ванкувера до Владивостока», що передбачає зменшення ролі НАТО і підвищення впливу РФ, хоча й започаткувала «процес Корфу» у межах ОБСЄ, наразі не має розвитку. Ініціативи РФ щодо реформування системи європейської безпеки унаочнили наявність різних підходів з боку її ключових учасників. Зокрема, західні партнери намагаються залучити РФ до більш тісної співпраці у форматі вже існуючих структур і не мають наміру трансформувати засади європейської безпеки шляхом її фактичної деконструкції.

Домовленість про стратегічне партнерство РФ і НАТО, прийнята на Лісабонському саміті НАТО (листопад 2010 року), а також плани співробітництва щодо створення спільної системи протиракетної оборони (ПРО) засвідчили певні ознаки зміцнення співробітництва між обома сторонами.

Тим не менш, РФ вважає загрозою своїй безпеці розміщення елементів системи ПРО у Польщі, Румунії, Іспанії та Туреччині. Різка реакція президента РФ Д. Медведева 23 листопада 2011 року щодо можливого виходу Росії з договору СНО-3, що оцінювався як одне з найбільших досягнень політики «перезавантаження», прозвучала одночасно із заявою США про вихід з Договору про звичайні збройні сили в Європі (дію якого РФ призупинила ще 2007 року). Міжнародна система стратегічної стабільності, яка протягом останніх 20 років забезпечувала контроль над озброєннями та процесом нерозповсюдження в Європі, фактично опинилася на межі розпаду. Гостра реакція РФ на дії США щодо розміщення елементів ПРО в Європі ослабила сподівання щодо можливості «перезавантаження» у відносинах РФ з НАТО.

Німецька ініціатива, спрямована на створення Комітету Росія – ЄС з питань зовнішньої політики і політики безпеки, що мала активізувати співробітництво між РФ та ЄС, також не має особливих шансів на реалізацію через неоднозначну позицію РФ у питанні придністровського врегулювання.

Зважаючи на непевні перспективи розвитку відносин РФ із Заходом (НАТО, США і, частково, ЄС), реалізація ідеї щодо створення єдиної загальноєвропейської системи безпеки відкладається на майбутнє, а отже, істотно зростає стратегічна невизначеність міжнародної ситуації у регіоні в цілому.

Водночас на континенті продовжують діяти довготривалі тенденції у сфері безпеки. Нова Стратегічна концепція НАТО узгоджує діяльність Північноатлантичного альянсу з міжнародними реаліями у сфері безпеки, що

постійно змінюються. Поступово підвищується роль ЄС у системі європейської безпеки. **У березні 2011 року представники ЄС розпочали дискусії щодо створення нової Європейської стратегії безпеки**, затвердження якої заплановано на 2013 рік. При цьому НАТО та ЄС продовжують діяти на засадах взаємної доповнюваності, постійно координуючи свої дії.

Згідно з Лісабонською угодою ЄС розширено сферу дії Спільної політики безпеки та оборони в галузі миротворчої діяльності та підтримання міжнародної безпеки. Для тих країн-членів ЄС, що мають потужні військові можливості та потенціал у сфері безпеки, передбачено механізм «постійної структурної взаємодії», завдяки якому система стає ефективнішою і гнучкішою. Нові можливості Спільної політики безпеки та оборони вже були використані Францією та Великою Британією, які у листопаді 2010 року підписали Угоду про співробітництво у сфері оборони та безпеки, що посилює співпрацю у військовій сфері.

Прагнучи забезпечення національної безпеки з позицій позаблоковості, Україна вимушена докладати значно більших зусиль для пошуку додаткових зовнішніх гарантій безпеки, а також для визначення шляхів підвищення ефективності власних збройних сил. Україна прагне брати активну участь у процесах створення в Європі єдиного і неподільного безпекового простору, пропонуючи нові механізми забезпечення регіональної та глобальної безпеки, зокрема у питаннях роззброєння і контролю над озброєннями, підвищення ядерної безпеки тощо. Важливим інструментом посилення безпеки України в європейському регіоні є співробітництво між Україною та ЄС в безпековій сфері. Це співробітництво вже має певну історію та є досить продуктивним. Однією з головних цілей, яку ставлять перед собою держави, що ведуть переговори щодо Угоди з ЄС, зокрема Україна, є забезпечення високого рівня конвергенції з Євросоюзом у питаннях зовнішньої політики та міжнародної безпеки.

Пріоритетом України сьогодні у сфері розвитку співробітництва у галузі безпеки з ЄС є підписання і ратифікація Угоди про асоціацію. **Угода не може створити гарантій безпеки, яких потребує Україна, однак може суттєво вплинути на підвищення рівня безпеки України через наявні в ній механізми та інструменти.** Сьогодні Україна не потребує нових ініціатив у сфері безпекового співробітництва з ЄС. Натомість **необхідно сконцентрувати зусилля на використанні вже створених інструментів співпраці.** Якщо розгляд УА буде відкладено, в тому числі через претензії ЄС щодо порушення Україною певних стандартів демократії та права, це, безперечно, залишить нашу безпекову співпрацю з ЄС спорадичною та малоефективною.

Однією з перешкод для побудови збалансованої загальноєвропейської системи безпеки сьогодні є неготовність ЄС узяти на себе більшу відповідальність за власну безпеку. Сьогодні знову розгортається серйозна дискусія стосовно посилення безпекової компоненти саме в Євросоюзі, що свідчить про актуальність проблеми подальшої реформи безпекового сектору євро-

атлантичного простору і, зокрема, європейського. Для України, як для позаблокової країни, з'являються також можливості долучатися до нових безпекових програм.

Україна не може окремо ініціювати створення нової системи безпеки в Європі. *Однак ми маємо унікальний шанс – просувати свої ідеї через головування в ОБСЄ у 2013 році.* Для цього має бути здійснена відповідна підготовча робота.

Проголошення позаблокового статусу Україною було вимушеним, але необхідним кроком у контексті політичної ситуації, що склалася в Європі на той момент. Теперішній позаблоковий статус України потребує конкретизації її становища в контексті розвитку політичних процесів в Європі. Слід враховувати, що *проголошення нейтралітету вимагає в тому числі і міжнародного його визнання з подальшим наданням відповідних гарантій*, без отримання яких статус України залишатиметься декларативним та не матиме суттєвої цінності.

Ключовими напрямками для діяльності України у сфері міжнародної та європейської безпеки залишаються такі: 1) співпраця в рамках ООН; 2) співробітництво з ЄС; 3) співробітництво з Росією. Для зміцнення безпекових позицій України необхідно переглянути стан співробітництва по кожному із названих напрямів та визначити, які з них мають можливості до поглиблення участі України.

**З метою поглиблення співробітництва у сфері безпеки між Україною та ЄС, а також задля забезпечення ефективної реалізації національних інтересів України у сфері забезпечення власної безпеки в контексті розвитку політичних процесів в Європі та світі доцільно:**

- забезпечити необхідні умови для якнайшвидшого парафування, підписання та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- сприяти можливій співпраці, синергії та конвергенції між ЄС, НАТО та Росією, водночас уникати залучення у ситуації, що містять протиріччя між цими гравцями;
- провести підготовчу роботу з вироблення пропозицій щодо співробітництва у сфері європейської безпеки, що можуть бути представлені та просуватися під час головування України в ОБСЄ у 2013 році;
- реалізувати заходи щодо конкретизації позаблокового положення України в контексті розвитку політичних процесів в Європі. Розглянути можливість проголошення нейтралітету. Необхідно також пам'ятати, що нейтральний статус вимагає в тому числі і міжнародного його визнання з подальшим наданням відповідних гарантій, без отримання яких зазначений статус України залишатиметься односторонньо-декларативним.

## Політичні трансформації ЄС під впливом економічної кризи: висновки для України (23.03.2012 р.)

Європейський інтеграційний проект сьогодні перебуває у важливій фазі свого розвитку. Цілком ймовірно, що сучасна так звана «європейська криза» стане стимулом для подальшого поглиблення політичної та економічної інтеграції.

Теперішню європейську кризу пов'язують переважно з економічною сферою. Виокремлюють певний **комплекс криз**, які наразі переживає єврозона:

- фінансова криза, сконцентрована в Греції, однак помітна також у Південній Європі та Ірландії;
- криза конкурентоздатності, що проявляється у великому та тривалому дефіциті торговельного балансу, який спостерігається на периферії єврозони, та навіть у більшому дисбалансі поточних витрат усередині єврозони;
- банківська криза, яка вперше проявилася в Ірландії, однак наразі розповсюджується по всій єврозоні через зростання занепокоєння щодо суверенної платоспроможності держав.

Більшість експертів погоджуються, що **європейська криза** виходить далеко за межі економіки і має також **політичний і, певним чином, символічний характер**. Економічний та монетарний союз, створений у 1990-х роках, запровадження євро та заснування Європейського центрального банку стали елементами великого та амбіційного проекту, який залишався незавершеним, оскільки не був створений фінансовий союз. Країни єврозони на той період були політично не готові для запровадження наднаціональних інституцій з економічного управління. Не було також передбачено жодної значимої координації у сфері структурної економічної політики держав.

Сьогоднішні події у сфері розвитку економічного врядування в ЄС дають підстави стверджувати, що відбувається поглиблена економічна інтеграція «знизу» – через прийняття загальнообов'язкових норм економічної політики в усіх державах єврозони та ЄС. Цілком ймовірно, що згодом прийнята система загальнообов'язкових норм економічної політики буде забезпечена наднаціональними інституціями економічного врядування в ЄС. Заслугове на увагу позиція Німеччини: «Ми повинні відкрити нову главу в європейській політиці. Ми потребуємо більш ефективних структур, що приймають рішення. На мою думку, ми повинні відновити дебати щодо Європейської Конституції. В нас є хороший договір, але нам потрібна конституція. У світі з'являються нові центри сили..», – заявив Міністр закордонних справ ФРН Гвідо Вестервелле під час зустрічі міністрів іноземних справ ЄС у Копенгагені 8-9 березня 2012 року. Німеччина отримала підтримку восьми держав-членів ЄС: Бельгія, Данія, Іспанія, Італія, Нідер-



ланди, Польща, Португалія та Франція погодилися взяти участь у відповідній дискусії в Берліні.

### ■ Підсумки дискусії

Трансформаційні процеси в ЄС є проявом глобального економічного та інформаційного розвитку. Кризові явища в євросоні були значним чином зумовлені особливостями її економічної та інституційної організації, зокрема наявністю умов для вільного руху капіталу та відсутністю координованої політики в інших секторах економіки.

Дотепер заходи у сфері економічного врядування в ЄС були практично безрезультатними через свій рекомендаційний характер та відсутність юридичного зобов'язання держав—членів ЄС дотримуватися їх. Кризові явища в євросоні та ЄС створили сприятливі політичні умови для здійснення глибоких інституційних перетворень у сфері європейської інтеграції. Зокрема, залежність держав ЄС від фінансової допомоги з Європейського стабілізаційного механізму (ЄСМ) схиляє їх до виконання умов Фіскального пакту.

На даний момент більшість політичних лідерів ЄС вважає поглиблення інтеграції головною запорукою забезпечення майбутнього економічного зростання Євросоюзу та попередження виникнення кризових явищ у майбутньому. В цьому контексті започаткування єдиної фіскальної політики є суттєвим прогресом на шляху економічної інтеграції в ЄС.

Кризові явища в ЄС сприяли посиленню впливу країн, що виявилися найбільш конкурентоздатними в поточній економічній ситуації. Найбільшим впливом наразі користується Німеччина, яка ставить за мету подальше просування ЄС на шляху економічної та політичної інтеграції.

Необхідність пошуку додаткових ресурсів для економічного зростання стимулює ЄС продовжувати інтеграційний проект, у тому числі і в географічному розширенні, саме тому Євросоюз зацікавлений у розширенні власної присутності в Україні.

### ■ Рекомендації за результатами дискусії

Європейська інтеграція України має залишатися пріоритетом зовнішньо- та внутрішньополітичних зусиль держави, оскільки є інструментом модернізації і засобом подолання технологічної та економічної відсталості країни. У внутрішньополітичній сфері назріла потреба для здійснення послідовних кроків. Необхідно виявити політичну волю та забезпечити державне сприяння виконанню поточних домовленостей з ЄС, зокрема у сфері виконання Плану дій щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для України.

Євроінтеграційна політика України сьогодні є предметом підвищеної уваги з боку суспільства та досить часто страждає від інформаційного викривлення. Враховуючи продовження технічної роботи над Угодою про асоціацію та ЗВТ між Україною та ЄС та з метою уникнення політизації цього процесу, необхідно забезпечити належний експертний інформаційний супровід у процесі парафування, підписання та ратифікації Угоди. Всім центральним органам державної влади потрібно докласти максимальних зусиль для створення належного інституційного забезпечення імплементації положень УА.

Трансформаційні процеси в ЄС відкривають сьогодні нові можливості для зовнішньої політики України. Трансформація ЄС актуалізує, по-перше, зміщення центрів прийняття рішень у ЄС; по-друге, сприяє оновленню форматів взаємодії між ЄС, з одного боку, та виявленню світових зусиль, з іншого. Зокрема, додаткової уваги з боку України потребує розвиток відносин між ЄС та Росією.

Щоб скористатися всіма новими можливостями, Україні необхідно оновити стратегію у відносинах з ЄС та з окремими державами—членами ЄС. Враховуючи неоднозначність прогнозів щодо майбутнього розвитку ЄС, Україні доречно застосовувати принцип короткострокового стратегічного планування зовнішньої політики на європейському напрямі.

Україні слід також врахувати важливість двосторонніх відносин з державами—членами ЄС. Пріоритетним тут має стати пошук шляхів налагодження та зміцнення двостороннього діалогу з Німеччиною, стан якого сьогодні можна охарактеризувати як незадовільний. Німеччина зацікавлена в українському ринку, який має для неї значний потенціал і може стати вагомим чинником економічної інтеграції України з ЄС. Німеччина очікує від України чіткого бачення, а головне – конкретних цілеспрямованих дій на шляху модернізації держави та економічної інтеграції з ЄС.

Враховуючи досвід держав «периферії ЄС», Україна має бути готова до того, що зняття протекціоністських бар'єрів між нею та ЄС матиме для неї позитивний ефект лише у разі достатньої конкурентоспроможності національної економіки. В цьому контексті корисним для України може бути досвід європейських країн з підвищення конкурентоздатності в умовах економічної інтеграції через реформування соціально-економічної сфери.

## Культурний вимір євроінтеграційної стратегії України (29.03.2012 р.)

Зближення України з Європою, поглиблення економічного і політичного діалогу, можливо, насамперед, через взаєморозуміння та відкритість обох сторін у культурному і гуманітарному спектрах. Оскільки в цих аспектах діалогу з Європою в Україні практично нема протиріч (на відміну від, наприклад, політичної чи економічної його складової), саме культурний вимір євроінтеграційної стратегії України може бути сьогодні основою перетворення України на самодостатню і невід'ємну складову європейського культурного простору та європейської історії.

Проблеми, що стримують розвиток відносин України з ЄС:

1. Цілі та завдання культурної політики не стали інтегральною складовою національної стратегії модернізації. Відсутнє усвідомлення того, що культурна політика є ключовим інструментом розвитку креативного потенціалу нації та утвердження інноваційної моделі розвитку країни.
2. Відсутність реформ системи державного управління у сфері культури.
3. Культурний вимір євроінтеграційної стратегії недооцінений в стратегічних документах, у тому числі в Угоді щодо політичної асоціації між Україною та ЄС.
4. Співробітництво між Україною та ЄС у сфері культури розвивається, проте відсутні скоординованість та консолідований підхід щодо використання можливостей співпраці України з країнами та інституціями ЄС, які опікуються культурою та культурною політикою.
5. Україна недостатньо активно використовує можливості участі у програмах ЄС стосовно розвитку культури, освіти, інформаційного простору та креативного потенціалу.

### ■ Стратегічні цілі культурного виміру євроінтеграції України

Вироблення української культурної політики за рекомендаціями Ради Європи, а саме:

1. Культурна політика має стверджувати та впроваджувати універсальні ідеї гуманізму.
2. Розуміння культури як цілісного комплексу матеріальних, духовних та мистецьких цінностей.
3. Забезпечення верховенства культури в стратегічних розробках сталого розвитку країни відповідно до сучасних принципів розбудови майбутнього, зафіксованих у резолюції ООН «Культура та розвиток», проголошених на вересневій сесії ЄС 2010 року.

4. Ставлення до культури як до механізму формування свідомості, цілей, принципів та форм життя.

### ■ Завдання культурної політики України

1. Підготувати Дорожню Карту реформування державного управління закладами культури та регулювання професійних відносин. Для розробки такого стратегічного документа доцільно створити Робочу групу, до складу якої мають увійти фахівці з питань культури та управлінці з боку України та ЄС, представники активних інституцій культури всіх форм власності та громадських організацій.

2. Створити при Міністерстві культури консультативно-координаційний відділ горизонтального партнерства. Таке нововведення дозволить координувати діяльність різних міністерств та відомств, таких як Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, в питаннях соціокультурного напрямку для більш ефективного використання державного бюджету та адміністративного ресурсу з метою сприяння соціокультурному розвитку України.

3. Організувати під егідою Міністерства культури та Національного інституту стратегічних досліджень комунікативні заходи за участі донорських організацій, культурних центрів, що діють в Україні, для того щоб інкорпорувати їх програми в національну програму розвитку української культури. Для досягнення суттєвого результату необхідно консолідувати ініціативи у сфері реформування культурної політики державними та громадськими інституціями з боку ЄС та України.

### ■ Пріоритетні напрями культурного співробітництва України з ЄС

1. Підготовка плану імплементації культурної складової Угоди.
2. Забезпечення всебічного впровадження ратифікованої Конвенції ЮНЕСКО щодо охорони та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.
3. Контроль за належним виконанням усіх міжнародних угод стосовно збереження культурної спадщини.
4. Спільна організація навчальних та дослідницьких програм на території України, спрямованих на:
  - підготовку спеціалістів зі збереження та розвитку культурної спадщини, з розвитку музейної справи;
  - розробку системи захисту інтелектуальної власності, авторських та суміжних прав;

- регулювання театральної-концертної діяльності.
5. Участь України у програмі Медіа Мундус :
    - Виділення ефірного часу на українському каналі «Культура» для трансляції програм культури країн Європи.
    - Залучення фахівців з країн ЄС для проведення спеціальних тренінгів та майстер-класів з метою модернізації каналу «Культура».
    - Розробка проекту створення Європейської школи суспільного телебачення, яка б стала осередком для всіх країн Східного партнерства, з метою пропагування європейських цінностей через телевізійний культурний продукт.
  6. Залучення України до програми «Європеана» (Europeana). Результати такої співпраці у вигляді появи досі незнаних першоджерел східноєвропейської цивілізації стане подією в культурно-інформаційному просторі Європи і продемонструє важливість інтеграційного процесу для обох сторін.
  7. Звернення до ЄС з пропозицією включити Україну до всіх частин програми ЄС «Креативна Європа» на 2014–2020 роки, що відкриті для членів ЄС та кандидатів на членство, щоб не обмежувати її можливості виключно участю у зовнішніх вимірах цієї програми.
  8. Щорічне проведення тематичного Форуму з питань реформування культурної політики із залученням до нього українських та європейських державних інституцій, місцевого самоврядування, інституцій культури всіх форм власності, громадських організацій. Форум має стати комунікаційною платформою для обміну кращими практикою, напрацюваннями і оновленнями плану дій у сфері культурної політики. Порядок денний Форуму має формуватися Робочою групою, до складу якої увійдуть особи/інституції, які спеціалізуються на питаннях культурної політики в Україні та ЄС.

## Угода про асоціацію між Україною та ЄС: передумови та перспективи підписання і набуття чинності\* (14.05.2012 р.)

### ■ Фактичний стан у сфері укладання Угоди між Україною та ЄС

Укладання Угоди відбувається у три стадії: *переговори; підписання; ратифікація*. Незважаючи на те, що 19 грудня 2011 року Україна та ЄС оголосили про завершення переговорів щодо УА, фактично сторони перебувають на завершених першій стадії підготовки цього документа. Де-юре Угода існуватиме лише після факту її підписання. Парафування Угоди також ще не відбулося. Таким чином, *весь процес навколо УА сьогодні охоплений поняттям «переговори щодо укладання Угоди»*.

30 березня 2012 року відбулося часткове парафування тексту Угоди. Було парафовано майже всю Угоду, включно з першими статтями розділу про ЗВТ. Зараз триває процес технічного опрацювання експертами частини Угоди, що включає статті стосовно ЗВТ. Згідно з попередніми прогнозами це опрацювання має завершитися у вересні 2012 року. Наступним етапом будуть остаточне парафування тексту Угоди та її переклад 22 офіційними мовами ЄС та українською, що також, за різними оцінками, потребуватиме декількох місяців роботи (до півроку). Отже, очевидно, що *підписання УА може відбутися не раніше 2013 року*.

Таким чином, у процесі укладання Угоди виникла технічна перерва, яку варто використати для вирішення поточних актуальних завдань.

### ■ Підписання УА – предмет політичного рішення

Угода про асоціацію між Україною та ЄС – це великий економічний та політичний проект, який було розпочато 2007 року і який сьогодні може стати інструментом модернізації Української держави. Враховуючи особливість цієї Угоди з погляду політичної асоціації та інтеграції європейського та українського ринків, її підписання має важливе політичне значення, оскільки означатиме свідомий вибір української владної верхівки на користь шляху розвитку держави в рамках європейської цивілізаційної моделі. Саме тому підписання УА, як здійснення акту політичної дії, є неприйнятним для тих політичних кіл та третіх держав, які прагнуть продовження стану економічної та політичної слабкості України та перебування її в статусі об'єкта геополітичних та економічних домовленостей інших держав.

Міжнародна угода стає такою після підписання, що є актом політичної дії, оскільки вчиняється на найвищому рівні та має дуже важливий наслідок – згідно з міжнародним правом *з моменту підписання сторони зобов'язані*

\* Рекомендації підготовлені з використанням презентації к.юр.н. Хорольського Р.Б.

**утримуватися від дій, які зашкодять об'єкту і меті Угоди.** В практичному вимірі це означає, що Україна, наприклад, не зможе приєднатися до Митного Союзу.

Підписання Угоди з боку ЄС відбуватиметься на двох рівнях: рівень ЄС та рівень держав—членів ЄС. На рівні Євросоюзу Рада ЄС має одностайно ухвалити рішення про підписання. Це означає, що кожна держава—член ЄС на цьому етапі має право вето. На цій стадії не потрібна згода Європейського Парламенту, однак певною мірою Європарламент політично впливатиме на цей процес. Після підписання Угоди на рівні ЄС має відбутися її підписання на національному рівні кожної держави—члена ЄС. Тобто **держави-члени ЄС мають двічі прийняти позитивне рішення щодо підписання цієї Угоди.**

Сьогодні є всі підстави вважати, що ЄС поставив прийняття рішення щодо підписання УА в залежність від здійснення внутрішньополітичних кроків в Україні. Так, Міністр закордонних справ Данії Віллі Сьовндал, який головував на засіданні Ради зі співробітництва між Україною та ЄС 15 травня 2012 року, серед вимог, які Євросоюз публічно висуває офіційному Києву, назвав<sup>46</sup>: 1) ліквідацію вибіркового правосуддя (проблема стосується засудження декількох впливових у минулому політичних лідерів) та проведення широкої судової реформи; 2) проведення вільних та чесних парламентських виборів; 3) пришвидшення реалізації програми реформ. Серед цих трьох найбільш конкретною вимогою є перша. Проблема засудження та ув'язнення колишніх високопосадовців, яких в ЄС вважають лідерами опозиційних політичних рухів в Україні, є предметом постійної уваги з боку як офіційного Брюсселя, так і високопосадовців у державах-членах ЄС. Не втрачають інтерес до цього питання також політики США та РФ.

Посилення жорсткої риторики з боку ЄС та безкомпромісна позиція політиків держав-членів ЄС щодо проблеми засудження та ув'язнення членів колишнього уряду Ю. Тимошенко дають підстави дійти висновку, що **це питання для європейських політиків вийшло за межі виключно правових рамок та набуло виразного політичного забарвлення. Таким чином, зазначена проблема має політичний характер, тому її розв'язання повинно відбуватися через політичний процес, що потребує пошуку компромісного рішення, яке, однак, є неможливим без проведення судової реформи в Україні.**

Додатковою контрольною відміткою для ЄС стануть парламентські вибори в Україні, що мають відбутися наприкінці жовтня 2012 року. Чиновники, політики та експерти з боку ЄС неодноразово заявляли, що чесні та демократичні парламентські вибори матимуть важливий позитивний вплив на перебіг процесу підписання УА. Незважаючи на те, що на цей час може бути лише завершене узгодження експертами тексту УА та розпочато процес

<sup>46</sup> The fifteenth EU-Ukraine Cooperation Council was held yesterday in Brussels (16/05/2012) [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2012/2012\\_05\\_16\\_2\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2012/2012_05_16_2_en.htm) Video. Cooperation Council 2012: press conference – Part 1 // <http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-ukraine> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

його перекладу, *визнання українських парламентських виборів такими, що відповідають стандартам демократії, матиме довготривалий позитивний вплив на відносини між Україною та ЄС та процес укладання УА.*

Вагомим аспектом політичних процесів навколо укладання Угоди є суто юридичний чинник, який, однак, має велике політичне значення. Дуже важливо, на підставі якої статті Договору буде укладено УА. Згідно зі звичайною практикою це стаття 217 Договору про функціонування ЄС<sup>47</sup>, яка передбачає укладання угод про асоціацію. Але останніми роками в провідних наукових юридичних виданнях Європи пропонується новий шлях – створити такий тип угод про асоціацію, який буде лише за назвою такою угодою, а насправді представлятиме собою новий тип угод на підставі нової статті 8 Договору про Європейський Союз<sup>48</sup>, яка стосується відносин між ЄС і сусідами<sup>49</sup>. *Поява таких обґрунтувань в європейському науковому дискурсі є показовою щодо визначення ролі України як потенційного члена ЄС чи держави, з якою ЄС може розвивати виключно сусідські відносини.*

З юридичної точки зору укладення УА на підставі статті 8 Договору про Європейський Союз не є позитивним варіантом розвитку відносин між Україною та ЄС, особливо для України, оскільки звична асоціація на підставі статті 217 уже досить капіталізована. Загальноприйнятим є також те, що якщо країна має таку Угоду, то очевидним є її прагнення здобути у перспективі членство в ЄС.

Позитивним у цьому контексті є те, що в преамбулі Резолюції Європарламенту від 1 грудня 2011 року, яка стосувалась процесу укладання Угоди про асоціацію, вжито таке формулювання: «...оскільки майбутня Угода про асоціацію з Україною означає нове покоління Угод про асоціацію згідно зі статтею 217».

## ■ Укладання УА – правові аспекти

Угода про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС – це двосторонній міжнародний договір між Україною, з одного боку, і великою кількістю суб'єктів міжнародного права, з іншого. *Наявність множинності суб'єктів міжнародного права* (27 держав-членів плюс ЄС) з боку однієї сторони значно ускладнює саму процедуру укладання міжнародного договору. Якщо ж УА не буде підписана до вступу в ЄС Хорватії, то кількість суб'єктів міжнародного права з боку ЄС збільшиться на одного.

<sup>47</sup> Official Journal of the European Union. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>. Consolidated version of the Treaty on European Union.

<sup>48</sup> Там само.

<sup>49</sup> The ENP in the light of the new «neighbourhood clause» (Article 8 TEU). Research Paper in Law. Cahiersjuridiques #2/2011 // [http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper\\_2\\_2011\\_Hanf.pdf](http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper_2_2011_Hanf.pdf).



Після підписання УА потребує згоди на обов'язковість, або ратифікації<sup>50</sup>. Спочатку Угода має бути ратифікована на національному рівні всіх держав—членів ЄС. Наступний етап — отримання згоди Європарламенту на ратифікацію Угоди та одностороннє прийняття рішення щодо її ратифікації в Європейській Раді. **Весь процес ратифікації може тривати від 3-х до 5-ти років.** Після його завершення відбудеться обмін ратифікаційними грамотами, і Угода набуде чинності.

Європейський Союз розглядає УА з Україною як змішану. Цей термін застосовується до угод, які обов'язково вимагають залучення і держав-членів ЄС, і Європейського Союзу, оскільки предмет Угоди виходить за межі компетенції ЄС. Це має **три ключових наслідки для процесу укладання Угоди:**

- по-перше, держава-член двічі висловлює свою позицію щодо Угоди — через голос у Раді ЄС і на національному рівні;
- по-друге, якщо в Україні щодо УА застосовується законодавство про міжнародні договори, то з боку ЄС процедури мають більш складний характер, оскільки кожне рішення передбачає залучення трьох інституцій ЄС: Європейської Комісії, Ради ЄС, Європарламенту;
- по-третє, після підписання і ратифікації УА на міжнародному рівні дії України, з одного боку, і дії ЄС та його держав-членів, з іншого боку, регулюватимуться правом міжнародних договорів, які укладаються між державами<sup>51</sup>. На рівні ЄС ключовими є стаття 217 Договору про функціонування ЄС<sup>52</sup>, яка встановлює, що таке асоціація, і виділяє окремий тип угод про асоціацію, і стаття 218, яка закріплює загальну процедуру укладання міжнародних угод. У разі тимчасового застосування Угоди Євросоюз керується також статтею 207, яка стосується торговельної політики. Загалом, для УА застосовується великий блок нормативів як на міжнародному, так і на національному рівнях.

## ■ Можливості тимчасового застосування Угоди

Для України доцільно і практично можливо задіяти тимчасове застосування частини положень УА. **Мета тимчасового застосування частини положень Угоди — наблизити безпосереднє виконання торговельної частини Угоди** та не гаяти час, допоки завершаться всі формальності на національному рівні та на рівні ЄС щодо набуття Угодою чинності. Як свідчить попередній досвід такого застосування, це завжди відбувається між другою і третьою стадіями укладання Угоди.

<sup>50</sup> У термінології ЄС цей процес називається «укласти Угоду» (to conclude), в Україні використовується термін «ратифікація».

<sup>51</sup> Юридичні служби ЄС застосовують Віденську Конвенцію про право міжнародних договорів від 1969 року.

<sup>52</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>.

Тимчасове застосування Угоди можна забезпечити двома шляхами – укладанням Тимчасової Угоди (Interim Agreement) (цим шляхом йшли Балканські країни та країни Центральної Європи) та тимчасовим застосуванням самої УА.

*Для довідки.* Укладання Тимчасової угоди (повна назва – Тимчасова Угода про торгівлю та пов'язані з торгівлею питання, далі – Тимчасова угода) є універсальною практикою. Це самостійний міжнародний договір, який тісно пов'язаний з Угодою про асоціацію, але є юридично незалежним. Сторонами Тимчасової угоди є лише ЄС і третя країна (без держав-членів ЄС). Більшість тексту Тимчасової угоди зазвичай становлять положення про ЗВТ.

На рівні Євросоюзу Рада ЄС укладає спеціальне рішення про підписання та укладання (ратифікацію) Тимчасової угоди. Важливо, що така угода сприймається не як Угода про асоціацію, а як торгівельна угода, тобто до неї застосовується не стаття 217 Договору про функціонування ЄС, а стаття 207. За загальним правилом усі угоди, які укладаються на підставі статті 207, підлягають затвердженню кваліфікованою більшістю. Таким чином, держави-члени ЄС, які не будуть згодні з укладанням цієї угоди, можуть опинитися в меншості, і рішення може бути прийнято. Згода Європарламенту є бажаною, але необов'язковою, отже, з ним проводяться обов'язкові консультації. Відповідно до загальної практики Тимчасова угода підписується в один день з Угодою про асоціацію і набуває чинності за 2-6 місяців.

За попередньою інформацією у випадку з Україною, ймовірно, буде використано саме *тимчасове застосування самої УА*, що не передбачає укладання Тимчасової угоди. Це просто рішення про тимчасове застосування самої УА в тій частині, яка стосується компетенції ЄС<sup>53</sup>. Важливо, що тимчасовому застосуванню підлягають ті положення, які охоплюються компетенцією ЄС, а ті, що охоплюються повноваженнями держав-членів, мають пройти процедуру національної ратифікації.

Технічно тимчасове застосування УА здійснюється таким чином. Рада ЄС під час прийняття рішення на другому етапі підписання (після підписання усіма державами-членами ЄС) додає слова: «підписання і тимчасове застосування Угоди про асоціацію». Згода Європарламенту на тимчасове застосування УА формально не потрібна, однак з політичної точки зору Рада ЄС чекатиме на схвалення ним цього документа. Рішення приймається в Раді ЄС одногосно і в ньому також має бути зазначено, які саме положення УА підлягатимуть тимчасовому застосуванню, яке триватиме до набуття чинності самої Угоди.

<sup>53</sup> Існує єдиний приклад такого тимчасового застосування – йдеться про УА між ЄС та Південною Кореєю.

Слід зауважити, що Тимчасова угода є більш надійним інструментом, ніж тимчасове застосування УА, оскільки в першому випадку йдеться про самостійний договір, а в другому – це рішення, яке можна досить швидко скасувати.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Сьогодні в процесі укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС виникла технічна перерва (не менше 6 місяців). Цей час необхідно використати для вирішення поточних актуальних завдань, серед яких: реалізація Плану з лібералізації візового режиму, укладення Угоди про відкрите небо, імплементація членства України в Енергетичному співтоваристві.

Пріоритетна увага має приділятися процесу виконання майбутньої Угоди. Доцільно розробити Порядок імплементації зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію та забезпечення ефективної координації політики європейської інтеграції, який має передбачати:

- перетворення Комітету з економічних реформ на Комітет з модернізації та європейської інтеграції на чолі з Президентом України;
- визначення або створення центрального органу виконавчої влади з питань європейської інтеграції. До його повноважень належатимуть координація підготовки до виконання Угоди про асоціацію, адаптація законодавства, управління технічною допомогою ЄС, підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції та інформування громадськості;
- розробка Національної програми виконання Угоди про асоціацію з метою підготовки України до членства в ЄС;
- посилення кадрового складу підрозділів центральних і місцевих органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання європейської інтеграції, та підпорядкування їх відповідному центральному органу виконавчої влади;
- забезпечення у державному бюджеті пріоритетного фінансування заходів у сфері європейської інтеграції;
- узгодження економічних реформ із положеннями Порядку денного асоціації Україна-ЄС, а надалі – з Угодою про асоціацію;
- проведення публічного обговорення всіх документів у сфері європейської інтеграції та змісту реформ, а також залучення громадянського суспільства до моніторингу стану виконання договірно-правових зобов'язань, прийнятих Україною перед ЄС.

2. Євросоюз поставив прийняття рішення щодо підписання УА у залежність від здійснення внутрішньополітичних кроків в Україні. Вимоги,

які ЄС публічно висуває офіційному Києву, такі: 1) ліквідація вибіркового правосуддя (проблема стосується засудження декількох впливових у минулому політичних лідерів) та проведення широкої судової реформи; 2) проведення вільних та чесних парламентських виборів; 3) пришвидшення реалізації програми реформ.

Проблема засудження членів колишнього українського уряду для європейських політиків вийшла за межі виключно правових рамок та набула виразного політичного характеру. Розбіжності у позиціях України та ЄС у цьому питанні використовуються окремими політичними силами та третіми державами, які не бажають підписання УА між Україною та ЄС, для здійснення дій, спрямованих на ускладнення процесу укладання цієї угоди. Розв'язання зазначеної проблеми має відбуватися через політичний процес і вимагатиме пошуку компромісного рішення, складовою якого має стати проведення судової реформи в Україні.

Україна зацікавлена у визнанні українських парламентських виборів (жовтень 2012 року) такими, що відповідають стандартам демократії. Це матиме довготривалий позитивний вплив на відносини між Україною та ЄС та процес укладання УА.

3. В європейському науковому дискурсі з'явилися обґрунтування на користь створення нового типу асоціації на основі статті 8 Договору про Європейський Союз замість уже звичної асоціації на підставі статті 217 Договору про функціонування ЄС. Це є показовим щодо визначення ролі України як потенційного члена ЄС чи держави, з якою ЄС може розвивати виключно сусідські відносини.

Україна зацікавлена в укладенні асоціації з ЄС на підставі статті 217 Договору про функціонування ЄС.

4. Для України можливо і доцільно задіяти тимчасове застосування частини положень УА, метою якого є наближення безпосереднього виконання торгівельної частини Угоди. Ймовірно, це може відбутися через процедуру тимчасового застосування самої УА. Рішення про тимчасове застосування УА може бути прийняте лише за умови створення сприятливих політичних умов для підписання самої Угоди.

# 2

**РОБОЧА  
ГРУПА**

# **«УКРАЇНА – ЄС НА ШЛЯХУ ДО РОЗШИРЕНОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ»**

(модератор Ірина Клименко,  
Національний інститут стратегічних досліджень)

## **Завдання:**

налагодження конструктивного діалогу щодо необхідних для України реформ у контексті економічної інтеграції з ЄС та вироблення рекомендацій щодо євроінтеграції складової української зовнішньоекономічної політики. Робоча група буде орієнтуватися на конкретні конструктивні зміни у суспільній думці та в державній політиці. Інструментами впливу стануть: незалежний аналіз наслідків, публічні дискусії з усіма зацікавленими сторонами та моніторинг ефективності двосторонніх рішень

## 2.1.

# Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС: пріоритети для економічних реформ (31.03.2011 р.)

Прогрес у євроінтеграції, зокрема інтеграція України у спільний ринок ЄС шляхом створення ЗВТ між Україною та Євросоюзом, є однією із стратегічних цілей Програми реформ. Наразі процес окреслення загальних переговорних позицій щодо підготовки **Угоди про створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ+) між Євросоюзом та Україною** перейшов у площину визначення конкретних зобов'язань сторін. Таким чином, внутрішні реформи стали центральною ланкою сучасного етапу євроінтеграційного процесу.

Курс на економічну інтеграцію України до єдиного ринку ЄС є важливим чинником, що спонукає до глибоких економічних реформ, результатом яких має стати підвищення конкурентоспроможності економіки нашої країни.

Для успішного завершення переговорного процесу щодо ЗВТ+ необхідною умовою є активізація внутрішніх реформ, по-перше, тих, що зумовлені ухваленими зобов'язаннями української сторони і реалізація яких об'єктивно посилить переговорну позицію України, по-друге, тих, що сприятимуть зміцненню конкурентоспроможності українських товаровиробників в умовах лібералізації торгівлі з ЄС.

Темпи відкриття та лібералізація ринків України мають відповідати темпам пристосування вітчизняних суб'єктів господарювання до нового рівня конкуренції у рамках ЗВТ.

Аналіз порядку денного економічних реформ у державі в контексті переговорного процесу між Україною та ЄС щодо укладання Угоди про ЗВТ+ показав низький рівень синхронізації реформування, що впливає з міжнародних зобов'язань, та заходів щодо реформування, які ініціюються в рамках реалізації Програми реформ Президента України.

Наразі **важливими організаційними проблемами економічної євроінтеграції, що потребують вирішення на загальнодержавному рівні, є:**

- слабка інституційна спроможність влади щодо євроінтеграції; відсутність єдиного бачення ролі та завдань структурних підрозділів з європейської інтеграції в органах влади;
- відсутність «економічного порядку денного» для: а) реалізації узгоджених з ЄС зобов'язань; б) максимізації економічного ефекту від регіональної інтеграції; в) мінімізації негативних наслідків лібералізації торговельного режиму з ЄС;
- неузгодженість національної програми реформ з іншими програмними документами уряду, у зв'язку з чим євроінтеграційний процес має низьку ефективність щодо концентрації зусиль влади та гро-

мадськості та вироблення збалансованої і максимально консолідованої зовнішньоекономічної політики України;

- відсутність ефективного централізованого механізму координації різних складових євроінтеграційного процесу; за центральними органами виконавчої влади чітко не закріплені завдання, які вони мають виконувати для успішної реалізації програм і планів щодо інтеграції з ЄС;
- невизначеність процедур урегулювання проблем, що виникають у ході євроінтеграційного процесу.

Пріоритетними загальноекономічними та секторальними реформами, які сприятимуть поступу у формуванні ЗВТ між ЄС та Україною, є:

- модернізація експортної політики;
- удосконалення та розбудова конкурентної політики;
- регуляторна реформа, спрямована на дерегуляцію;
- модернізація транспортної сфери;
- реформа державної митниці;
- аграрна реформа;
- удосконалення системи державної допомоги економічним суб'єктам (насамперед в аграрному секторі);
- реформування енергетичного сектору;
- забезпечення захисту прав інтелектуальної власності.

**З метою вирішення зазначених проблем та удосконалення засад політики євроінтеграції доцільно:**

1. Створити центральний координаційний орган (або посилити інституційну спроможність існуючого відомства чи підрозділу) шляхом делегування йому функції координації діяльності центральних органів влади у сфері європейської інтеграції.

2. Підготувати національну програму імплементації Угоди про асоціацію з акцентом на економічній інтеграції (Угода про ЗВТ+).

3. Розробити чіткі критерії щодо визначення глибини адаптації законодавства України до відповідних європейських директив. Визначити перелік нормативних актів України (відповідно до конкретних європейських аналогів), які мають бути імплементовані повністю, частково або відкладені на пізніший час. Координаційний орган влади має забезпечити план дій і контроль за прийняттям та імплементацією відповідного законодавства.

4. Забезпечити синхронізацію секторальних реформ із процесом підготовки Угоди про ЗВТ+. Відповідні центральні галузеві органи влади мають провести моніторинг та ранжувати секторальні реформи залежно від завдань, зумовлених міжнародними зобов'язаннями України, та з огляду на завдання підвищення конкурентоспроможності виробника товарів та послуг.

## Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку аграрного сектору України (09.06.2011 р.)

Учасники робочої групи зазначають:

1. Перетворення аграрного сектору України на високоефективну галузь економіки, що гарантуватиме продовольчу безпеку для країни та зміцнюватиме засади національної конкурентоспроможності на світових ринках, є стратегічною метою Програми реформ, розробленої під керівництвом Президента В. Януковича.

2. Непрозорі та непрогнозовані регуляторні обмеження аграрно-промислового сектору спричиняють негативний вплив на всю економіку через втрати виробників та зростання зниження його інвестиційної привабливості, що вимагає приведення регуляторної сфери до норм, визнаних світовою спільнотою.

3. Україна є перспективним партнером ЄС для створення ЗВТ. На це вказують як значний потенціал зростання внутрішнього ринку, стабільні та порівняно високі темпи економічного розвитку впродовж останніх років, так і зацікавленість ЄС у поглибленні відносин із зовнішньоекономічними партнерами, що характеризується розширенням доступу до джерел ресурсів (енергоносії, сільгоспсировина, руди металів, металобрухт тощо). Отже, аграрний комплекс України є одним із важливих мотиваторів для ЄС щодо укладання Угоди про ЗВТ+.

4. Україна, на відміну від ЄС, не має чіткої, адекватної сучасним завданням та загрозам, агропромислової політики. Істотний негативний вплив цього чинника на конкурентні позиції українського аграрного сектору у світі з плином часу лише зростатиме, посилюючи вразливість АПК як до зовнішніх, так і до внутрішніх впливів.

5. У контексті зростання ефективності Спільної аграрної політики Євросоюзу і, як наслідок, ефективності аграрного сектору ЄС для України все більшої актуальності набувають вирішення проблем відповідності стандартів безпеки та якості харчових продуктів вимогам СОТ та їх гармонізація із законами, нормативами й стандартами ЄС, що відкриватиме Україні доступ до ринків та до фінансованих ЄС Програм підтримки, а також забезпечить значні прямі іноземні інвестиції. Наразі укладання угоди про ЗВТ+ між Україною та ЄС створює додаткові ризики падіння конкурентоспроможності українського АПК.

6. Сільське господарство та харчовий сектор займають одне з найважливіших місць у структурі української економіки та є одними з найбільш вразливих до лібералізації зовнішньоекономічної політики галузей. Відтак, надзвичайно важливо враховувати низку завдань, що виникають із створенням ЗВТ з ЄС. Ключовими є такі:



## 2.2. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку аграрного сектору України

- встановлення обмежень (квот) на імпорт сільськогосподарської продукції та продуктів харчування до країн Європейського співтовариства;
- адаптація вітчизняних вимог щодо безпечності харчових продуктів та інформування споживачів про їх властивості відповідно до європейських стандартів;
- вимоги щодо обмеження державної підтримки вітчизняних товаровиробників;
- захист вітчизняних споживачів від імпортованої небезпечної продукції;
- вимоги щодо обмеження експортних мит на окремі групи товарів (зокрема, насіння соняшника);
- вимоги щодо санітарних та фітосанітарних заходів на продукцію тваринного походження;
- вимоги щодо взяття під охорону і застосування в Україні географічних найменувань на вино, виноробну, алкогольну та іншу продукцію сільського господарства, а також на харчові продукти.

7. Потенціал Угоди про ЗВТ+ створює чинники для прискореної модернізації агропромислового комплексу України, зокрема:

- сприяє вдосконаленню структури українського сільського господарства та харчової промисловості;
- створює умови для підвищення інвестиційної привабливості українського агробізнесу;
- створює стимули для реформування регуляторного середовища в країні;
- сприяє диверсифікації збуту вітчизняними товаровиробниками виробленої продукції;
- підвищує культуру землеробства та якість сільськогосподарської продукції.

8. Українські агропідприємства мають невикористаний конкурентний потенціал на ринках ЄС і зацікавлені в розвитку співпраці з Євросоюзом, зокрема:

- у запровадженні європейських технологій виробництва і переробки сільськогосподарської продукції;
- у селекції та генетиці та інших сферах наукової діяльності, впровадженні інноваційних технологій у виробництво;
- у постачанні на європейський ринок високоякісних харчових продуктів;
- у галузі розвитку біоенергетики, ведення органічного землеробства та зеленого туризму;
- у створенні спільних підприємств з переробки сільськогосподар-

ської сировини, надання послуг щодо обслуговування (насамперед матеріально-технічного) сільськогосподарських товаровиробників та дорадництва;

- у розбудові транспортної та логістичної інфраструктури доставки товарів на ринки ЄС.

**З метою мінімізації ризиків для аграрного сектору від створення ЗВТ між Україною та ЄС та удосконалення засад політики євроінтеграції доцільно:**

**1. У Програмі адаптації АПК до роботи в умовах спільного європейського ринку мають бути враховані такі цілі та завдання:**

- розвиток сільської місцевості, адаптація механізмів сприяння сільському розвитку відповідно до стандартів загальної аграрної політики (CAP) у країнах ЄС;
- використання наявного потенціалу програм підтримки ЄС;
- запровадження програм захисту вітчизняного товаровиробника на зовнішньому ринку;
- захист вітчизняного споживача від неякісного імпорту через прискорене запровадження визнаних міжнародних стандартів безпеки та якості продуктів харчування;
- сприяння вільному доступу вітчизняної аграрної продукції на європейський рівень та захист внутрішнього ринку на певний перехідний період.

**2. У контексті переговорного процесу:**

2.1 Асоціація «Укроліяпром» висловлює стурбованість стосовно скасування експортного мита на насіння соняшнику та висловлює пропозицію зберегти дію вивізного (експортного) мита на насіння соняшнику, вилучивши питання щодо скасування вивізного (експортного) мита на насіння соняшнику з процесу переговорів між Україною та ЄС при підписанні Угоди про ЗВТ+.

2.2. Наполягати на скороченні переліку виключення з режиму вільної торгівлі ключових позицій українського агропродовольчого експорту, що потрапляють під механізми так званих тарифних квот. Євросоюз у цьому питанні мав би піти назустріч Україні в аспекті узгодження графіка поетапного істотного послаблення таких обмежень упродовж, наприклад, протягом п'яти років.

2.3. Болючим питанням є значна асиметрія на користь ЄС в аспекті обсягів аграрних субсидій. В цьому аспекті Україні варто підтримати в процесі Доха-раунду СОТ позиції тих груп країн, які виступають за істотне скорочення таких субсидій в розвинених країнах, зокрема, і в Євросоюзі.

2.4. Національна асоціація цукровиків України зацікавлена у вилученні цукру білого при створенні ЗВТ між Україною та Євросоюзом. НАЦУ «Укрцукор» підтримує пропозиції, викладені у проекті Меморандуму, щодо

позиції Української сторони на переговорах з ЄС стосовно створення зони вільної торгівлі.

**3. У контексті гармонізації українського законодавства з європейським:**

3.1. У першочерговому порядку необхідно прийняти всі законодавчі акти, передбачені пунктами 9.21–9.25 Національного плану дій на 2011 рік, щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

**4. Щодо покращання інвестиційного клімату для ведення аграрного бізнесу:**

4.1. Припинити втручання держави у формі експортних обмежень, невідшкодування ПДВ при експорті, які мають суттєвий дестабілізуючий вплив на внутрішній ринок сільськогосподарської продукції, особливо ринок зерна, та є формами оподаткування сільськогосподарських виробників експортних сільськогосподарських товарів;

4.2. За рахунок державних коштів проводити інформаційні кампанії «Українське» означає краще!» (інформаційні плакати у роздрібній торгівлі, на телебаченні, інформаційні повідомлення у пресі та сайті міністерства). Такі кампанії повинні мати за мету посилення довіри українських споживачів до вітчизняних виробників продовольства шляхом роз'яснення того, як існуюча національна система контролю за якістю та безпечністю продовольства забезпечує гарантування цих важливих для здоров'я споживачів характеристик продовольчих товарів.

**5. У контексті підвищення ефективності аграрної політики України:**

5.1. Проаналізувати на предмет ефективності та внести корективи у програми, фінансовані із Державного бюджету, особливо дотаційні програми, спрямовані на підтримку виробників молока та м'яса;

5.2. Забезпечити ефективну роботу Аграрного фонду як регулятора цінової ситуації на внутрішньому ринку сільськогосподарської продукції;

5.3. З метою удосконалення аграрної політики та прийняття урядових рішень стосовно регулювання ринків та субсидування виробників утворити оперативну систему моніторингу, аналізу та прогнозування кон'юнктури аграрного ринку, забезпечити оперативну і реалістичну оцінку балансів попиту та пропозиції, залишків продовольства;

5.4. Спростити процедури отримання дотацій, особливо для малих та середніх сільськогосподарських підприємств, знизити витратність процедур для отримувачів.

## **Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС: перспективи для сектору енергетики (06.12.2011 р.)**

Енергетичний розділ є важливою частиною пакету угод щодо інтеграції України у спільний енергетичний ринок ЄС, в якому встановлюються ринкові принципи ціноутворення та торгівлі енергетичними товарами, що робить можливим залучення України до спільного європейського ринку торгівлі такими товарами. Здійснення структурних реформ в енергетичному секторі України на підставі таких принципів сприятиме підвищенню конкурентоспроможності енергетичного сектору та зміцненню енергетичної безпеки у регіоні.

Україні необхідно повною мірою скористатися механізмом Меморандуму про врегулювання соціальних проблем у рамках Енергетичного Співтовариства з метою вивчення досвіду ЄС щодо захисту найбільш вразливих верств населення в умовах різких коливань вартості енергії.

### **■ Щодо перспектив укладення ЗВТ+ для реформування газового сектору**

1. Енергетичний розділ Угоди про розширену зону вільної торгівлі підтверджує важливий геостратегічний статус України як країни-транзитера нафти та газу до ЄС. Учасники робочої групи переконані, що інтеграція України в Європейський газовий ринок є ключовим чинником реформування та розвитку газового сектору, і, навпаки, невдача євроінтеграції у газовому секторі унеможливить також успішний прорив на ринок ЄС в інших енергетичних секторах.

2. Учасники робочої групи (РГ) пропонують організувати широку громадську та експертну підтримку ініціатив з модернізації газотранспортної системи України за участі ЄС та Росії на засадах Брюссельської декларації та з урахуванням членства України в Договорі Енергетичного Співтовариства і вважають за необхідне проведення аналітично-комунікативних заходів в Україні та Європі для всебічного експертного опрацювання та публічного поширення цієї ініціативи.

3. Учасники РГ вважають доцільним синхронізацію газотранспортної системи України з газотранспортною інфраструктурою ЄС. Це створить додаткові можливості для вітчизняної газотранспортної системи, зокрема пов'язані з можливим реверсивним використанням її сегментів для придбання газу з Європи для українського споживання.

4. Учасники РГ рекомендують опрацювати конкретні проекти щодо використання українських підземних газових сховищ для потреб європейських операторів. З цією метою відповідним органам влади та держкомпаніям (Міністерство енергетики та вугільної промисловості, НКРЕ, НАК «Нафтогаз України») необхідно прийняти нормативно-правові та регуляторні акти, інструктивні документи на виконання Закону України «Про засади функціонування ринку природного газу» в частині «забезпечення рівних можливостей для доступу до Єдиної газотранспортної системи України та підземних сховищ газу». Українські підземні газові сховища, таким чином, можуть стати важливим елементом енергетичної безпеки Європи.

5. Учасники РГ зазначають необхідність розроблення нових механізмів співпраці енергетичних компаній України з європейськими і, перш за все, із сусідніми країнами. Варто, зокрема, сформулювати пропозиції щодо можливого формату співпраці «Вишеград + Україна» під егідою Енергетичного співтовариства.

6. Учасники РГ закликають невідкладно розглянути пропозиції словацької сторони (передані до Посольства України у Словацькій Республіці) щодо співпраці з Україною у використанні потужностей газотранспортної системи та підземних газових сховищ України.

7. Орієнтиром виконання зобов'язань щодо реформування у сфері українських секторів газу та електроенергії має стати те, що з 2015 року в ЄС буде відкритий та інфраструктурно інтегрований єдиний ринок електроенергії та газу. Україна може стати його частиною або ж ризикує зіткнутися з економічними, у тому числі й інституційними, проблемами у разі сповільнення реформування газового сектору.

8. Рівень енергетичної залежності України від імпорту паливно-енергетичних ресурсів перевищує 60% (країн ЄС – 51%) при збереженні монополії постачання за Російською Федерацією. За даними Державної служби статистики за 9 місяців 2011 року, обсяги імпорту палив мінеральних в Україну зросли на 56,5% порівняно з аналогічним періодом попереднього року, а їх частка у загальному імпорті товарів перевищила 35%. Наслідком цього є подальше погіршення показників зовнішньоторговельного балансу України та зниження конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світових ринках.

9. Незважаючи на поступове погіршення умов із забезпечення України енергоносіями, у державі так і не було здійснено послідовних кроків щодо реструктуризації паливно-енергетичного комплексу, який має потен-

ційні можливості щодо суттєвого збільшення частки вітчизняних енергоносіїв у задоволенні потреб національної економіки. Залишається незадіяним значний потенціал енергозбереження.

10. З огляду на те, що станом на 1 січня 2012 року Україна має звітувати про введення у внутрішнє законодавство низки директив ЄС, включаючи положення «Другого енергопакету», необхідно терміново прискорити роботу щодо законодавчого забезпечення реформування енергоринку, зокрема опрацювати зміни до Енергетичної стратегії, закону про реформування ринку електроенергії, низки відповідних підзаконних актів тощо. Стратегічними пріоритетами у секторі енергетики мають бути енергозаощадження та зменшення споживання енергоресурсів.

11. Модернізація енергетичного сектору України неможлива без створення сприятливих умов та стимулів для підприємств вітчизняного ПЕК, оптимізації управління державними компаніями сектору. Учасники РГ рекомендують у співпраці з міжнародними організаціями запроваджувати інститути ради директорів, незалежних директорів, публічного статусу та звітності публічних компаній, соціальної відповідальності тощо.

12. Український енергетичний сектор має невикористаний конкурентний потенціал, пов'язаний з розвитком альтернативної енергетики. Зокрема, деякі кліматичні зони України є сприятливими для будівництва потужностей вітро-, геліо-, та гідроенергетики. Високий сільськогосподарський потенціал сприяє розвитку біоенергетики. З метою державного сприяння становленню альтернативної енергетики доцільно розробити спеціальні програми розвитку галузі, які мають стати складовою Енергетичної стратегії України.

13. Учасники РГ переконані, що загальнодержавна Енергетична стратегія України має бути доповнена стратегіями розвитку регіонів. Зокрема, сьогодні у загальній енергосистемі України є 79 вузлів, які конструктивно не пристосовані до пропускання електроенергії, що вироблятиметься з альтернативних джерел, тому необхідно відповідним чином розробляти енергетичну стратегію та політику для окремих регіонів України.

14. Враховуючи європейські принципи рівноправності гравців енергетичного ринку, учасники РГ вважають, що необхідно у правовому полі унормувати питання експорту української електроенергії до ЄС.

15. Імплементация домовленостей Енергетичного розділу Угоди про ЗВТ+ передбачає якісне перетворення державної політики в енергетичній сфері, зокрема через запровадження незалежного регулятора об'єднаного

ринку електроенергії та газу. За цих умов необхідно прийняти закон про спеціальний статус НКРЕ.

16. Визначальним етапом енергетичної реформи України є виконання національного плану з енергоефективності, що наблизить Україну до стандартів країн-членів ЄС. Доцільно у процесі впровадження амбіційного плану зі зниження енергоємності економіки України вивчити досвід Словаччини, яка успішно здійснила реформу енергоефективності, що дозволило майже вдвічі знизити енергоємність ВВП країни.

17. Реформування енергетичного сектору України у контексті домовленостей Енергетичного розділу Угоди про розширену зону вільної торгівлі здійснюється в умовах завдань щодо виконання Україною зобов'язань, пов'язаних з членством в Європейському енергетичному співтоваристві. Зокрема, Україна зобов'язалася до 2018 року скоротити шкідливі викиди в атмосферу до рівня європейських (Директива 2001/80/ЕС), що потребуватиме інвестицій виробників електроенергії в обсязі 10-15,5 млрд дол. США. Учасники РГ пропонують подати Кабінету Міністрів України клопотання щодо розробки проекту Національного плану дій зі скорочення викидів забруднюючих речовин від великих теплосилових установок відповідно до вимог Директиви 2001/80/ЕС, за участі провідних фахівців енергогенеруючих компаній і ТЕС, НАН України і міжнародних інституцій та експертів з визначенням конкретних цілей, завдань, заходів, об'єктів та джерел фінансування, а також порушити на міжнародному рівні питання встановлення обґрунтованих реальних термінів досягнення вимог Директиви 2001/80/ЕС для існуючих великих теплосилових установок вітчизняних ТЕС. Є також пропозиція запропонувати Кабінету Міністрів України встановити постійну екологічну надбавку до тарифу на електроенергію на період реалізації Національного плану дій для цільового фінансування проектів зі спорудження сучасних систем очищення димових газів та ініціювати внесення змін до відповідних законодавчих актів щодо цільового використання екологічного податку від підприємств електроенергетики на впровадження сучасних систем газоочищення на ТЕС.

18. Зважаючи на те, що пріоритетним з погляду стабільності систем альтернативної енергетики є отримання енергії з біомаси та біогазу, учасники РГ рекомендують скасувати вето Президента України на проект Закону України «Про внесення змін до статті 17-1 Закону України «Про електроенергетику» щодо вдосконалення системи тарифоутворення на електроенергію, яка виробляється з біогазу» від 28 січня 2011 року.

## 2.4.

# Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для зміцнення банківського сектору України (14.03.2012 р.)

1. Забезпечення стабільності банківської системи є одним із пріоритетів фінансової політики України. Вирішення цього завдання передбачає вдосконалення стандартів банківської діяльності та норм банківського регулювання на основі впровадження європейських норм і стандартів. Проте, враховуючи наявні проблеми в банківській системі ЄС, значні недоліки системи банківського регулювання, які виявила валютно-фінансова криза, постійні зміни регуляторного поля в ЄС, до процесу євроінтеграції у банківському секторі слід підходити максимально виважено.

Євроінтеграція вітчизняної банківської системи посилює вплив на національну економіку тенденцій, що спостерігаються на зовнішніх ринках капіталу, а тому її макроекономічний вплив має ознаки проциклічності. Це зумовлює необхідність застосування потужних антициклічних заходів банківського регулювання, жорсткішого контролю за рухом капіталу, валютним ринком, темпами інфляції та рівнем процентних ставок.

2. Відповідно до Програми європейської інтеграції України та з урахуванням особливостей валютно-фінансової кризи 2008-2009 років основними напрямками розвитку та інтеграції банківської системи України з банківською системою Євросоюзу є:

- послідовна та поетапна реалізація системи заходів, пов'язаних із макро- і мікропруденційним регулюванням і наглядом за банківською системою в цілому і ринковою поведінкою окремих банків;
- поступове і комплексне впровадження у вітчизняну практику вимог Базельського комітету;
- підвищення захисту інтересів як споживачів кредитних послуг, так і кредиторів;
- розробка попереджувальних заходів щодо недопущення розгортання кризових тенденцій;
- затвердження чіткого порядку реорганізації проблемних банків і виходу держави з рекапіталізованих банків;
- розробка єдиних підходів і стандартів до оцінки стійкості банківської системи в цілому та окремих фінансових установ зокрема;
- вдосконалення управління банківськими ризиками, насамперед, ризиками ліквідності і системними ризиками;
- підвищення рівня конкурентоспроможності й прозорості діяльності вітчизняної банківської системи;
- координація діяльності державних органів нагляду за фінансовим сектором;



#### 2.4. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для зміцнення банківського сектору України

- удосконалення правового поля з метою впровадження ініціатив, орієнтованих на покращення регуляторних норм, підвищення ефективності банківського нагляду, поліпшення умов роботи банківського ринку.

3. У контексті поглиблення процесів європейської інтеграції актуальним для банківської системи України є вдосконалення банківського нагляду і регулювання з урахуванням вимог і стандартів системи «Базель III». При цьому процес впровадження «Базель III» має бути поступовим, орієнтованим на реалізацію інтересів національної політики та внутрішні умови України.

Під час впровадження норм та вимог «Базель III» у вітчизняну систему банківського регулювання слід враховувати низку макро- та мікроекономічних проблем України, а саме:

- значні непогашені зовнішні зобов'язання і залежність платіжного балансу від показників реструктуризації боргів банків;
- низька прибутковість та неоптимальна структура витрат вітчизняних банків;
- значна частка проблемних кредитів та великі відрахування до резервів;
- дисбаланс у строковій і валютній структурі активів і пасивів, що ускладнює підтримання належного рівня ліквідності в банківській системі;
- недосконалий ризик-менеджмент;
- зависока вартість та недостатній обсяг внутрішніх заощаджень для кредитування модернізації вітчизняної економіки в умовах масштабного експорту капіталу;
- відсутність надійних та кредитоспроможних позичальників;
- несприятливі умови конкуренції та домінування банків з іноземним капіталом у найбільш прибуткових сегментах банківських послуг;
- необхідність утримання низьких темпів інфляції.

4. Ризики, пов'язані з євроінтеграцією банківської системи України:

- посилення конкуренції і падіння прибутків банків;
- витіснення малих і середніх банків з ринку;
- різкі зміни платіжного балансу;
- валютні ризики;
- розбалансування сукупного попиту та пропозиції, що порушує збалансованість платіжного балансу;
- наростання розриву між рівнем розвитку фінансового і реального секторів економіки;
- здійснення іноземними банками кредитної політики, яка не відповідає національним інтересам стратегічного розвитку України;

- посилення впливу нестабільності на міжнародних фінансових ринках на ринок банківських послуг України.

5. З урахуванням проблем і ризиків вітчизняної банківської системи принципами політики євроінтеграції банківського сектору мають стати:

- баланс між підтримкою економічного розвитку і забезпеченням стабільності банківського сектору;
- використання як негативних, так і позитивних стимулів для розвитку банківського сектору, доповнення прямих адміністративних інструментів економічним стимулюванням банків до виваженої поведінки на ринку банківських послуг;
- інтегральний розвиток банківського сектору і фінансових ринків для подолання структурної недосконалості фінансової системи;
- чітке підпорядкування завдань банківського регулювання цілям збалансованого економічного розвитку України;
- контроль за співвідношенням темпів економічного зростання та збільшення банківського кредитування з метою недопущення «перегріву» економіки.

6. Підвищення конкурентоспроможності банківського сектору є невід'ємною складовою стратегії розвитку фінансової системи України, спрямованої на стимулювання інноваційного розвитку України, акумулювання і використання внутрішніх ресурсів відповідно до пріоритетів національних інтересів

Розробка і впровадження комплексної стратегії розвитку фінансової системи має відбуватися на основі синхронного розвитку всіх її секторів – банківського, страхового, фондового, інвестиційного з одночасним поглибленням фінансового ринку та вдосконаленням його інфраструктури, з активізацією структурних перетворень та модернізацією економічної системи на основі державної підтримки, що створить платоспроможний попит на банківські кредити з боку реального сектору.

Поєднання кредитної підтримки економічного розвитку і стабільності банківської системи вимагає:

- реалізації ефективної макроекономічної політики і підвищення рівня координованості заходів макропруденційного нагляду України з відповідними заходами зарубіжних країн з метою забезпечення збалансованості потоків капіталу через кордони України;
- формування макропруденційного механізму аналізу, контролю і моніторингу фінансової стабільності, що дозволить завчасно виявляти фактори і сектори вразливості фінансової системи; канали зв'язку між ними, приймати і реалізовувати превентивні рішення та заходи; відновлювати стабільність системи в разі розгортання кризових тенденцій;

#### 2.4. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для зміцнення банківського сектору України

- зміцнення ринкової дисципліни шляхом посилення контролю за діяльністю великих фінансових установ та системними ризиками;
- підвищення прозорості функціонування фінансової системи на основі розробки і подальшого вдосконалення сукупності індикаторів фінансової стабільності;
- формування правил коригування сукупності макрофінансових інструментів та порядку їх застосування на основі врахування зворотного зв'язку та можливих втрат, пов'язаних з реагуванням учасників ринку на заходи державної політики та пристосуванням до нових правил;
- покращення інвестиційного клімату, що забезпечить приплив іноземних інвестицій навіть за умов помірної девальвації, розширюватиме перспективи отримання прибутків через активізацію економічної діяльності в країні;
- підвищення норми нагромадження, заохочення спрямування нагромаджених фінансових, технологічних та організаційних ресурсів на інноваційні цілі.

7. Для забезпечення конкурентоспроможності банківського сектору в процесі євроінтеграції банківської системи невідкладними завданнями є:

- зменшення обсягів проблемної заборгованості в банківській системі та підтримка банків у процесі погашення їхніх зовнішніх боргів;
- вдосконалення системи інструментів Нацбанку України щодо управління ліквідністю банківської системи;
- формування міцного внутрішнього ринку боргових зобов'язань в якості:
  - інструменту трансформації коротких і розпоршених фінансових ресурсів у довгі і значні за обсягом позики;
  - джерела ліквідних інструментів застави для рефінансування з боку Нацбанку України;
  - джерела комісійних доходів для банків, що компенсуватиме зниження процентної маржі;
- перетворення ринку міжбанківського кредитування на дієвий інструмент процентної політики Нацбанку України та управління ліквідністю банківського сектору;
- розробка інструментів непрямого обмеження припливу іноземних капіталів у банківський сектор і синхронізація дії цих інструментів із фазами кредитного циклу;
- адаптація банківського сектору до зростання участі в капіталах нефінансових компаній за збереження прозорості операцій «злиття» і «поглинання»;
- досягнення збалансованого змішаного фінансування економіки банківським сектором і ринками капіталу;

- посилення макроекономічного регулювання в частині забезпечення низьких темпів інфляції, передбачуваності курсової динаміки, збалансування платіжного балансу, здійснення структурної перебудови та модернізації коштом цілеспрямованого використання ресурсів банків з іноземним капіталом.

8. З урахуванням рекомендацій Базельського комітету та європейських норм банківського регулювання необхідно продовжити роботу Нацбанку України в напрямі:

- оптимізації вимог до капіталу і ліквідності для покращення якості капіталу банків України;
- збільшення ліквідних фінансових активів банків, використання яких в якості застави дозволить підвищити роль рефінансування Нацбанку України та знизити роль міжнародних резервів у формуванні джерел грошової пропозиції;
- наближення підходів до формування резервів за активними операціями банків до положень Міжнародних стандартів фінансової звітності та принципів Базельського комітету із наданням банкам часу для адаптації до нових вимог;
- посилення ролі уряду щодо контролю за діяльністю проблемних фінансових установ;
- розширення повноважень та підвищення відповідальності Нацбанку України щодо нагляду за найбільшими системоутворюючими фінансовими установами;
- посилення захисту прав споживачів фінансових послуг та вдосконалення системи гарантування вкладів, забезпечення прозорості функціонування банківської системи і фінансового ринку;
- розвиток системи моніторингу системних ризиків і постійно діючих механізмів вирішення проблемних ситуацій в банківському секторі;
- визначення шляхів зменшення частки держави в рекапіталізованих банках;
- розробка диференційованого підходу до формування власного капіталу банків і обмеження афілійованих угод для різних груп банків, а саме:
  - для системоутворюючих банків – жорстке обмеження афілійованих угод;
  - для малих і середніх банків – м'які обмеження на афілійовані угоди за дотримання прозорості складу контролюючих і афілійованих осіб.

## 2.5.

# Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку митної системи України (24.04.2012 р.)

1. Відповідно до законів України «Про основи національної безпеки України», «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» реалізація євроінтеграційної стратегії є визначальним та незмінним пріоритетом нашої держави.

В умовах поглиблення економічної співпраці з ЄС та формування ЗВТ між ЄС та Україною основні стратегічні пріоритети подальшої розбудови митних систем України та країн-членів ЄС вимагають досягнення балансу інтересів між договірними сторонами. Формування ЗВТ між ЄС та Україною передбачає посилення захисту національних інтересів та спрощення митних процедур при переміщенні товарів, послуг, капіталів та робочої сили. Консолідованою основою, яка сприятиме цьому, є базові принципи Рамкових стандартів Всесвітньої митної організації – співробітництво між митними адміністраціями та партнерство між митними адміністраціями і бізнесом.

2. У процесі реалізації євроінтеграційної стратегії, зокрема, при підготовці митної системи України до роботи в умовах ЗВТ Україна має врахувати низку **тенденцій, актуальних у зовнішньоекономічній та митній сферах ЄС, а саме:**

- зростання обсягів міжнародної торгівлі та поступове усунення торговельних бар'єрів;
- підвищення уваги до імпортованих товарів з метою забезпечення захисту здоров'я і безпеки населення, охорони довкілля;
- посилення правоохоронної ролі митної служби;
- активне запровадження аналізу ризиків як альтернативу тотальному митному контролю;
- удосконалення інформаційного забезпечення сфери митної діяльності на основі високопродуктивних інформаційних систем і єдиних стандартів обміну даних;
- продовження реалізації європейської програми «Електронна митниця».

3. Зважаючи на сучасні тенденції розвитку світової економіки та умови функціонування митної системи України, **стратегічними пріоритетами подальшої розбудови вітчизняної митної системи є:**

- модернізація засобів і методів митного контролю, наближення стандартів роботи митної системи України до європейських;

- підвищення рівня захисту національних інтересів держави за допомогою митно-тарифних та нетарифних інструментів з урахуванням прийнятих Україною зобов'язань за міжнародними угодами;
- створення максимально сприятливого середовища для учасників зовнішньоекономічної діяльності з метою активізації здійснення ними експортно-імпортних операцій, а також реалізації транзитного потенціалу України;
- зміна пріоритетності функцій діяльності митних органів України з превалювання фіскальної функції на забезпечення реалізації економіко-регулятивної та інформаційної складових відповідно до Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей»;
- спрощення митних процедур, що передбачає зменшення витрат часу на проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що перетинають митний кордон України, а також прозорість визначення митної вартості товарів та інших предметів, які переміщуються через митний кордон України;
- розвиток інформаційних технологій, які сприятимуть як оперативній взаємодії між відповідними контролюючими та правоохоронними органами всередині держави, так і співпраці між митними органами України та відповідними органами інших держав, що підвищить дієвість митного контролю та прискорить процедуру перетину митного кордону держави;
- підвищення ефективності оперативного виявлення і протидії контрабанді та порушенням митних правил, які є потенційними загрозами економічній безпеці України.

4. **До сильних сторін митної системи України** можна віднести значний фіскальний потенціал та дієву систему боротьби з митними правопорушеннями, розвинену митну інфраструктуру на заході країни, готовність працівників митної системи України до реформ та розвитку тощо.

Проблеми, які уповільнюють ефективне функціонування митної системи:

- збільшення обсягів та темпів приросту розрахунків за експортно-імпортними операціями через офшорні зони;
- збереження тенденцій до суттєвого розриву між кількістю зареєстрованих в Україні учасників зовнішньоекономічної діяльності та їх фактичною активністю у сфері зовнішньої торгівлі;
- наявність значних перешкод здійсненню зовнішньоекономічної діяльності у правовому полі;
- недосконалість та колізійність вітчизняного законодавства у сфері митно-тарифних відносин, надмірне законодавче регулювання;

## 2.5. Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку митної системи України

- необґрунтованість і непрозорість надання митних преференцій в окремих випадках;
- нерозвинена митна інфраструктура на півночі і сході країни;
- поширення фактів корупції та хабарництва на митному кордоні держави;
- нерозвиненість комунікацій між митною службою та діловим співтовариством.

5. У сучасних умовах митна система України повною мірою залучена до організації ефективної протидії шахрайству, тероризму та організованій злочинності. З метою попередження правопорушень у цій сфері митні органи зобов'язані підтримувати постійний діалог з усіма зацікавленими сторонами як усередині держави, так і з відповідними інституціями іноземних країн. З метою мінімізації ризиків для митної системи в результаті створення ЗВТ між Україною та ЄС і поглиблення процесів євроінтеграції доцільним є таке.

5.1. Створення європейської електронної митної мережі, яка забезпечить безперервний, «безпаперовий», в режимі реального часу, обмін інформацією і даними.

5.2. Поглиблення тісної співпраці в реальному часі між митними органами України та країн ЄС, а також між митними органами та бізнесом у сфері сприяння законній торгівлі і проведенні митного контролю.

### **Формування електронної митної мережі «Україна – ЄС» дозволить:**

- уніфікувати роботу і обмін даними між митними базами України та країн ЄС, щоб обмін інформацією якомога більше сприяв міжнародному руху товарів;
- сприяти взаємному визнанню та координації товарних потоків між державами, ліквідувати дублювання контролю в міжнародних ланцюгах поставок;
- спільно зі стороною ЄС розробити єдині правила, які регулюють обмін інформацією між митними органами різних країн, у тому числі правила щодо захисту даних;
- прискорити митні процедури та зменшити вплив людського фактора на прийняття рішень у процесі їх здійснення.

### **6. Першочерговими завданнями, що стоять перед Держмитслужбою, є:**

6.1. Координація і співпраця між усіма відповідними органами та установами, що беруть участь у забезпеченні безпеки кордонів, а також розробка спільних нормативно-правових вимог, що застосовуються до пасажирів, товарів і транспортних засобів, які перетинають або переміщуються через митний кордон України.

6.2. Активізація міжнародної взаємодії митних органів, усунення правопорушень у митній сфері та боротьба з корупцією в роботі митних органів. Для забезпечення більш результативної роботи на цьому напрямі необхідно:

- активізувати співпрацю з митними та іншими державними органами країн-членів ЄС шляхом уніфікації митних правил і відповідного обсягу повноважень митних органів;
- створити багатофункціональну комплексну систему «Електронна митниця», спрямовану на зміцнення митної безпеки України, адаптацію Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби та нової комп'ютеризованої транзитної системи ЄЄ, оперативне отримання актуальної і достовірної інформації про наміри щодо здійснення зовнішньоекономічних операцій та їх реалізацію, створення умов для прискорення процедур митного контролю та митного оформлення, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення, удосконалення інформаційної інфраструктури Держмитслужби.

6.3. Удосконалення нормативно-правового поля та практичних сторін визначення митної вартості товарів, що переміщуються через митний кордон України, має стати пріоритетом у процесі подальшої розбудови вітчизняної митної системи, зокрема, необхідно:

- привести практику виконання законодавства щодо митної оцінки у відповідність до зобов'язань СОТ, надавши відповідні інструкції всім митним органам на місцях стосовно використання уніфікованих та прозорих методів, і таким чином усунути руйнівні наслідки для торгівлі;
- провести аналіз існуючої практики застосування митними органами України процедур визначення митної вартості товарів під час імпорту товарів в Україну щодо дотримання зобов'язань України в СОТ;
- забезпечити неухильне дотримання послідовності застосування методів здійснення митної оцінки відповідно до Угоди про застосування статті VII Генеральної Угоди з тарифів і торгівлі 1994 року, надавши чіткі посадові інструкції щодо застосування методики СОТ щодо митної оцінки та визначивши відповідальність за її порушення. Забезпечити відповідне навчання та підвищення кваліфікації у разі необхідності;
- українській стороні брати більш активну участь у роботі над текстом проекту угоди Trade Facilitation у переговорах Дохійського раунду.

6.4. Формалізувати процедури залучення громадських організацій та професійних асоціацій учасників зовнішньої торгівлі до консультацій щодо розвитку митної системи України та впровадження найбільш ефективних



методів роботи, що узгоджуються з національним законодавством і міжнародними договорами.

6.5. Продовжити запровадження у роботу митниць сучасних методів і процедур, зокрема вдосконалювати існуючі митні процедури на основі міжнародних конвенцій (у тому числі Кіотської конвенції) та найкращої міжнародної практики.

6.6. Запровадити клієнт-орієнтовану модель взаємодії між працівниками митної системи та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

6.7. Активізувати використання сучасних технічних засобів для виявлення фактів порушень митних правил та контрабанди.

**7. Перспективні кроки щодо розбудови вітчизняної митної системи потребують покращення фінансового забезпечення діяльності митних органів і здійснення митних процедур, зокрема:**

- подальший розвиток митної інфраструктури;
- активне впровадження електронної митниці;
- встановлення відповідного рівня оплати праці.

**8. Підвищення ролі та значення митної системи України в контексті ЗВТ з ЄС вимагає від уряду:**

- належного фінансування митних органів;
- забезпечення відповідної підготовки службовців цих органів, зокрема з питань застосування актів міжнародного митного права;
- постійного удосконалення механізмів здійснення митних процедур;
- використання кращих зразків європейської практики у системі підготовки кадрів для митної служби;
- збільшення чисельності працівників, які володіють європейськими мовами.

## **Розвиток підприємництва та покращення бізнес-клімату для розкриття потенціалу Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС (18.05.2012 р.)**

1. Підготовка до нового етапу співробітництва з ЄС на засадах Угоди про асоціацію та Угоди про глибоку і всеохопну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС посилюватиме стимули до розвитку та покращання політики у сфері промисловості та підприємництва та вимагатиме підвищення рівня відповідальності влади щодо забезпечення прогресу стосовно передбачених угодами зобов'язань.

Слідування України кращим зразкам світової практики заохочення підприємництва забезпечуватиме сприятливий бізнес-клімат для всіх суб'єктів господарювання.

2. Тенденції скорочення кількості зайнятих у малому та середньому бізнесі України останніми роками визначають необхідність цілеспрямованого застосування інструментів державної політики стимулювання громадян до самозайнятості та започаткування власної економічної діяльності, що вимагає перегляду змісту та обсягу обов'язкових державних регуляцій в низці нормативно-правових актів, зокрема їх скорочення та спрощення.

Постійне посилення конкуренції на світовому, зокрема європейському, ринку зумовлює перегляд змісту та обсягу державних регуляторних актів щодо суттєвого здешевлення їх дотримання.

3. Незважаючи на певні позитивні кроки у сфері дерегуляції з початку реалізації Програми реформ, які також характеризуються непослідовністю та низькою ефективністю, в Україні залишаються невирішені проблеми, що мають визначальний вплив на конкурентоспроможність національної економіки в контексті розкриття потенціалу ЗВТ з ЄС:

- зберігається незадовільний інвестиційний клімат;
- права власності порушуються в результаті захоплення власності та/або примусу до передачі прав власності, зокрема через корупцію в системі органів державної влади та судовій системі;
- впровадження інструментів дерегулювання у практику діяльності регіональних та місцевих органів державної влади гальмується через неналежну виконавчу дисципліну та поширення явищ корупції;
- відсутній стратегічний план управління коштами у сфері державних капітальних видатків, дотримання процедур державних закупівель залишається незадовільним.

4. Для поліпшення бізнес-клімату необхідний діалог з підприємницькими колами щодо перешкод для інвестицій. Спільні зусилля влади та зацікавленої громадськості мають сприяти заходам з дерегуляції та зумовлювати

позитивні зміни у практиці органів місцевого самоврядування. Україна потребує впровадження системи, яка базується на постійних консультаціях з широким колом зацікавлених осіб.

5. До найнагальніших завдань, які потребують реалізації реформ та впливають на їхню ефективність у середньостроковій перспективі, належать такі:

- створення прозорого та сприятливого правового та адміністративного середовища для діяльності малих і середніх підприємств завдяки зменшенню кількості і спрощенню регуляторних норм, утриманню від втручання держави, які деформують роботу ринку, і зменшенню витрат коштів і часу, потрібних на одержання дозволів і проходження перевірок;
- розширення бази оподаткування та підвищення ефективності адміністрування податків для зменшення питомої ваги податкового навантаження на сумлінних платників податків від малого та середнього бізнесу;
- розробка нових та вдосконалення чинних державних регуляторних актів з метою сприяння розвитку малого та середнього бізнесу;
- скорочення неофіційного сегмента економіки та скорочення адміністративного, корупційного та інфраструктурного «оподаткування»;
- якісне реформування системи державних послуг з метою досягнення принципів сучасної європейської практики служіння суспільству;
- безумовне застосування інструменту аналізу політики при проектуванні нових державних регулювань та оцінці діючих регулювань, що закріплено вимогами національного законодавства про засади державної регуляторної політики;
- запровадження відповідальності (фінансової, адміністративної) посадової особи за завдання невиконаних збитків підприємству;

6. Прийняття законопроектів, що потребують статусу першочергових:

6.1. Про обмеження втручання суб'єктів владних повноважень у діяльність суб'єктів господарювання, при цьому слід передбачити:

- запровадження механізму припинення діяльності суб'єктів господарювання виключно за рішенням суду; визначення кола суб'єктів господарювання, щодо яких застосовуватиметься такий механізм;
- установлення заборони на проведення заходів державного нагляду (контролю) одного предмета перевірки різними органами державного нагляду (контролю);
- можливість початку роботи новоутворених підприємств на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки без отримання відповідного дозволу;
- скасування видачі органами пожежної та техногенної безпеки, по-

жежного нагляду (контролю) дозволів на впровадження нових технологій, на передачу для виробництва зразків нових механізмів, устаткування та продукції, на оренду приміщень.

6.2. Про врегулювання проблемних питань в оподаткуванні доходів сільськогосподарських кооперативів та їх членів.

6.3. Про земельні торги, передбачивши, зокрема, правові засади проведення аукціону з продажу земельних ділянок державної, комунальної власності несільськогосподарського призначення або прав на них.

6.4. Про спрощення процедури відведення земельних ділянок для будівництва, передбачивши, зокрема, скорочення строків підготовки, розгляду і погодження документації із землеустрою для містобудівних потреб.

6.5. Про заборону проведення податкових перевірок платника податків за періоди, щодо яких була проведена планова документальна перевірка.

6.6. Про посилення відповідальності посадових осіб органів державної податкової служби за прийняття неправомірних рішень.

З метою активізації реформ у сферах дерегуляції, розвитку підприємництва та сприяння сталому економічному розвитку:

- завершити до кінця 2012 року впровадження системи електронної державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;
- залучити до розроблення актів про перегляд критеріїв оцінки ступеня ризику від здійснення господарської діяльності експертів Міжнародної фінансової корпорації, інших зацікавлених об'єднань підприємців;
- запровадити єдиний реєстр вимог усіх органів влади за видами діяльності за КВЕД;
- встановити обов'язок органів влади для виконання ними їх функціональних обов'язків самостійно отримувати необхідну їм інформацію з інших органів влади у терміни, які не перевищують визначені законом;
- затвердити вичерпний перелік бланків документів суворого обліку, що реалізуються споживачам при наданні адміністративних послуг;
- розробити законопроект про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» та інших законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру не менш ніж на 70%.

Активізувати роботу щодо реформування системи технічного регулювання відповідно до положень Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Забезпечити вільний доступ суб'єктів підприємницької діяльності до технічних регламентів.

Надати пріоритетне значення проекту «Електронне урядування». Забезпечити реалізацію пілотних проектів з упровадження електронного урядування у Вінницькій та Луганській областях, Міністерстві екології та природних ресурсів України та інших центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабміном України, через Міністра екології та природних ресурсів України, для чого, зокрема:

- відновити діяльність територіальних відділень центрального органу з регуляторної політики;
- розробити та затвердити плани заходів щодо впровадження комплексних пілотних проектів;
- забезпечити фінансування у повному обсязі з державного бюджету заходів щодо реалізації пілотних проектів;
- впровадити систему електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- створити можливість отримання адміністративних послуг, документів дозвільного характеру в електронній формі;
- забезпечити безоплатний автоматизований віддалений доступ адміністраторів центрів надання адміністративних послуг у режимі реального часу до інформації, необхідної для надання адміністративних послуг, що міститься в інформаційних системах державних органів, підприємств, установ, організацій, які перебувають у управлінні відповідних державних органів;
- організувати проходження навчання державних службовців з питань упровадження електронного урядування.

# «ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄС У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ, СВОБОДИ ТА БЕЗПЕКИ»

(модератори Олександра Руднева, Юлія Гаряча,  
Національний інститут стратегічних досліджень)

## **Завдання:**

здійснення моніторингу виконання заходів, передбачених Планом дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки та Планом-графіком його імплементації, підготовка пропозицій щодо визначення пріоритетів співробітництва, які насамперед потребують фінансування, правова підтримка реформування законодавства України у галузі юстиції, свободи та безпеки

## 3.1.

# Вдосконалення судової системи України відповідно до європейських стандартів (16.03.2012 р.)

Впровадження судової реформи почалось з прийняття 7 липня 2010 року Закону України «Про судоустрій і статус суддів», який передбачив суттєві зміни як у судоустрої, так і в судочинстві.

Важливим при проведенні судової реформи в Україні є врахування європейських стандартів забезпечення права на справедливий суд, на що звертають увагу спеціалізовані міжнародні інституції, зокрема Венеціанська комісія у своєму висновку від 15-16 жовтня 2010 року. З огляду на це необхідним кроком у подальшому реформуванні вітчизняної судової системи має стати приведення законодавства про правосуддя у відповідність до вимог Ради Європи та рекомендацій Венеціанської комісії, а саме:

1) внесення змін до законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», процесуальних кодексів та деяких інших законів з метою:

- впровадження прозорого конкурсного добору суддів на посади в судах усіх рівнів, усунення від спеціальної підготовки суддів навчальних закладів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України;
- приведення повноважень Вищої ради юстиції у відповідність до Конституції України;
- реформування системи органів суддівського самоврядування з метою уникнення «призначуваності» цих органів;
- створення Дисциплінарної комісії суддів для розгляду справ про дисциплінарні проступки суддів та забезпечення реальної змагальності при ухваленні рішень у таких справах; більш чітке визначення підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності судді та підстав для звільнення його з посади;
- вдосконалення Закону України «Про судоустрій та статус суддів» у частині внутрішнього судового управління, в тому числі щодо регулювання питання підпорядкування при внутрішньому судовому управлінні;
- посилення інституційних та функціональних можливостей Верховного Суду України щодо забезпечення однакового застосування судами чинного законодавства, зокрема шляхом перегляду судових рішень;
- чітке визначення того, хто має бути ініціатором подання про призначення суддів на адміністративні посади;
- з метою підвищення ефективності роботи суддів та якості судових рішень, розроблення науково обґрунтованих норм навантаження

на суддів, на підставі яких визначати кількісний склад суддів та працівників апарату суду;

- зменшення навантаження на суди, у тому числі через поступове вилучення з юрисдикції адміністративних судів справ за позовами органів влади до особи тощо;
- вдосконалення законодавчого регулювання процедури відводу суддів;
- збільшення строків на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень та строків розгляду судових справ;
- створення механізму соціальної захищеності суддів як однієї із гарантій незалежності суддів та передумови боротьби з корупційними правопорушеннями у судовій сфері;
- забезпечення належного рівня матеріального забезпечення працівників суду, який відповідатиме рівню їх трудового навантаження;

2) прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який гарантуватиме таку допомогу в усіх видах судочинства;

3) прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, який забезпечуватиме реальну змагальність сторін на кожному етапі кримінального процесу, а також запровадження суду присяжних, як це передбачено Конституцією України;

4) прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» з метою приведення її повноважень у відповідність до Конституції України та європейських стандартів, наближення статусу прокурорів, зокрема в частині добору на посади та притягнення до відповідальності, до статусу суддів;

5) прийняття внесеного урядом Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» із збереженням мінімальних законодавчих гарантій соціальних прав різних категорій осіб, які потребують соціального захисту.

Наступним кроком у проведенні судової реформи має стати внесення змін до Конституції України щодо гарантування права на справедливий суд, а також усунення політичних органів з процедури призначення та обрання суддів.



## Питання реформування кримінально-процесуального законодавства України (14.06.2011 р.)

Враховуючи сучасні євроінтеграційні процеси, економічні, соціальні та політичні зміни в Україні, особливо актуальним є питання реформування вітчизняної системи кримінальної юстиції у напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством.

Кримінально-процесуальне законодавство останніми роками зазнало змін, що були спрямовані на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Однак існуюча система кримінальної юстиції неповною мірою відповідає новим суспільним відносинам і не забезпечує належного стану правопорядку, ефективного захисту осіб, суспільства та держави від небезпечних посягань на соціальні цінності, права і законні інтереси. Зазначена система залишається громіздкою, внутрішньо суперечливою, не завжди науково обґрунтованою і надмірно ускладненою. Діяльність її суб'єктів характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого визначення та розмежування їхньої компетенції, наданням пріоритету другорядним завданням, застосуванням невинновданно ускладнених формальних процедур. Свідченням неблагополучного стану справ у цій сфері є велика кількість звернень громадян до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). За цим показником наша держава є одним із лідерів, а за кількістю скарг на десять тисяч населення посідає перше місце в Європі.

З огляду на це необхідними кроками у реформуванні вітчизняного кримінально-процесуального законодавства як складової системи кримінальної юстиції мають бути:

- 1) закінчення процедури розроблення та прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, що є умовою виконання зобов'язань, узятих Україною перед Радою Європи, завдяки чому мають бути досягнуті такі результати:
  - забезпечення процесуальної рівності та реальної змагальності сторін обвинувачення і захисту щодо збору доказової інформації і надання її суду;
  - спрямованість на захист прав підозрюваних і обвинувачуваних, яка проявлятиметься у забороні порушувати кримінальну справу проти конкретної особи (за винятком окремих складів злочинів, конструкція яких передбачає, що кримінальну справу може бути порушено лише у випадку встановлення конкретної винної особи), що дасть

змогу захистити права людини, убезпечивши її від необґрунтованого кримінального переслідування з боку правоохоронних органів;

- удосконалення правової регламентації провадження дізнання шляхом покладення в основу поділу дізнання на види кримінально-правового критерію, а саме — тяжкості вчиненого злочину. Відповідно до цього критерію в процесуальному законі має бути передбачено два види дізнання: 1) у справах про злочини невеликої та середньої тяжкості; 2) у справах про тяжкі та особливо тяжкі злочини. У справах про злочини невеликої та середньої тяжкості орган дізнання має бути наділений повноваженнями провадити розслідування у повному обсязі, пред'являти особі обвинувачення та спрямовувати кримінальну справу з обвинувальним висновком через прокурора до суду. У справах про тяжкі та особливо тяжкі злочини орган дізнання зобов'язаний виконати невідкладні слідчі дії з метою виявлення і фіксації ознак злочину та встановлення особи, яка його вчинила. Після цього незалежно від того, встановлена особа чи ні, провадження у справі через прокурора має передаватися слідчому для проведення досудового слідства;
- запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу процедури досудового розслідування, під час якої гласними і негласними методами, встановленими законом, здійснюватиметься збирання фактичних даних, що мають значення для кримінального судочинства;
- забезпечення відповідності процедур досудового і судового провадження меті та завданням кримінальної юстиції;
- доповнення правового статусу особи, що надає пояснення, підозрюваного, обвинуваченого, підсудного правом на відмову від визнання своєї вини;
- покладення визнання своєї вини особою, що надає пояснення, підозрюваним, обвинуваченим, підсудним в основу обвинувачення тільки тоді, коли ці особи від такого визнання не відмовились;
- удосконалення процедури судового контролю за дотриманням прав людини, що полягатиме у можливості обмеження прав і свобод осіб виключно на підставі рішення суду; встановлення низки процесуальних гарантій для осіб, щодо яких судом застосовуються такі обмеження прав і свобод;
- встановлення права апеляційного і касаційного оскарження будь-яких рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб системи кримінальної юстиції, а також права на звернення до Верховного Суду України щодо перегляду судових рішень з цього приводу;
- недопущення розгляду заяви про відвід судді чи колеги суддів, які розглядають справи, цими же суддями;
- скасування інституту приватного обвинувачення як невластивого

для суду (через наділення суду функцією порушення кримінальної справи);

- запровадження принципу незмінності державного обвинувача, згідно з яким обвинувач, який склав обвинувальний акт, має підтримувати державне обвинувачення в суді, за винятками, встановленими законом. Такий принцип полягає у покладенні наглядових повноважень на досудових стадіях і підтримання державного обвинувачення в суді на одного незмінного представника прокуратури. Така особа має призначатися незалежно від відомчої підслідності по кожній кримінальній справі з моменту її порушення і здійснювати наглядово-обвинувальний супровід справи на всіх стадіях процесу. У зв'язку з цим майбутній кримінально-процесуальний закон має чітко врегулювати низку принципів питань: службова особа органів прокуратури, яка виконує функції прокурора у конкретній кримінальній справі, має визначатися керівником органу прокуратури або вищестоящим прокурором; здійснювати свої повноваження у конкретній кримінальній справі протягом усього провадження; така службова особа може бути замінена лише на підставах та в порядку, передбачених відповідною нормою кримінально-процесуального кодексу. Логічним продовженням останнього із наведених вище положень має стати стаття закону, яка б передбачала чіткий і вичерпний перелік підстав заміни прокурора. Рішення про заміну прокурора має прийматися у формі постанови, в якій керівник відповідного підрозділу органів прокуратури зобов'язаний чітко обґрунтувати підстави такого рішення. Зазначеним способом можна буде забезпечити як гарантії незалежності державного обвинувача, так і достатню гнучкість процесуальної форми. Остання дозволить дотримуватися розумного строку провадження та зберігатиме для вищестоящих прокурорів можливість виправляти помилки підлеглих працівників;
- законодавче визначення конкретних розумних процесуальних строків під час досудового та судового провадження; строки досудового провадження мають розпочинатися з моменту визнання особи підозрюваною чи висунення їй обвинувачення, їх продовження має відбуватися у судовій (змагальній) процедурі та не здійснюватися автоматично. Для цього слід підсилити вимоги до обґрунтування клопотань про продовження строків досудового провадження;
- підсилення вимог до застосування такого запобіжного заходу, як тримання під вартою, та до продовження строків тримання особи під вартою. Цей запобіжний захід слід застосовувати як виключення, тільки в разі вчинення особою особливо тяжкого злочину та при рецидиві злочинів;
- розширення переліку запобіжних заходів, а саме: з метою гумані-

зації інституту запобіжних заходів їх перелік у чинному кримінально-процесуальному законодавстві доцільно доповнити такими заходами, як домашній арешт, електронний моніторинг, які широко застосовуються в багатьох державах близького і далекого зарубіжжя;

- розширення сфери застосування відновних і примирних процедур, відповідно до яких суд прийматиме рішення щодо угоди про визнання вини або примирення обвинуваченого з потерпілим та усунення заподіяної шкоди, особливо у справах про злочини неповнолітніх;
- створення нових процедур без застосування кримінального покарання, що сприяють виправленню особи, яка опинилася у конфлікті із законом, та попередженню вчинення нею нових злочинів;
- спрощення процедур розслідування злочинів невеликої тяжкості та більшості злочинів середньої тяжкості, передбачивши механізми запобігання зловживанням наданими процесуальними правами (надання недостовірної інформації, затягування провадження тощо);
- захист інтересів потерпілих шляхом визнання за особами цього статусу з моменту подання заяви про вчинення правопорушення з визначенням відповідного кола процесуальних прав і повноважень, властивих саме особі потерпілого, а не свідка, як це встановлено у чинному процесуальному законодавстві. Передбачити особливості процесуальних прав та гарантій неповнолітнього потерпілого, у тому числі обов'язкову участь представника потерпілого – професійного адвоката у справах про статеві злочини та злочини, вчинені щодо неповнолітнього його батьками або іншими близькими родичами. Передбачити можливість допуску у справі представників органів опіки і піклування як представників неповнолітніх потерпілих;
- з метою гуманізації кримінального права запровадження окремого виду провадження, за яким можливе постановлення суддею рішення про покарання особи за вчинення злочину невеликої тяжкості, кримінального проступку без проведення судового засідання, якщо вину особи доведено матеріалами розслідування і така особа визнає свою вину та не заперечує проти покарання, яке може призначити суддя (судовий компроміс). При цьому притягнення особи до відповідальності в порядку такого провадження можливе лише за участю захисника;
- запровадження суду присяжних, як це передбачено Конституцією України, за англо-саксонською моделлю;
- підвищення ефективності досудового розслідування за рахунок значного зменшення формалізму (відмова від формалізованого порушення кримінальних справ; об'єднання в єдину процедуру дізнання, досудового слідства і оперативно-розшукової діяльності; зменшення обсягу процесуальних документів під час проведення слідчих дій);

- спрощення окремих процедур кримінально-процесуальної форми шляхом: надання дозволу на проведення необхідних дій зі збирання доказів з моменту надходження інформації про злочин з тим, щоб органи досудового розслідування не дублювали свою діяльність (пояснення — допит; дослідження — експертиза тощо); розширення системи слідчих дій за рахунок процесуального оформлення окремих оперативно-розшукових заходів; спрощення процедури завершення досудового провадження та ознайомлення сторін із матеріалами розслідування (такі дії мають відбуватися під контролем слідчого судді, який і повинен об'єктивно вирішувати всі клопотання учасників процесу щодо доповнення досудового слідства, при цьому строк ознайомлення не повинен бути частиною строку досудового слідства); диференціювання кримінально-процесуальної форми на різні (простіші і складніші) її підформи, щоб складні процедури досудового слідства із залученням слідчого судді застосовувалися у найбільш складних злочинах; збереження дізнання і досудового слідства як різних форм досудового провадження, щоб провадження по нескладних (очевидних) злочинах відбувалося у формі дізнання (тобто в межах суттєво спрощеної та скороченої процедури, яка закінчується безпосереднім зверненням обвинувача до суду без процедур пред'явлення попереднього обвинувачення);
  - впровадження ювенального правосуддя як окремого виду правосуддя; створення системи процесуальних гарантій, а також спрощених та скорочених процедур розгляду кримінальних справ про злочини неповнолітніх;
  - вдосконалення процедури перегляду судових рішень у кримінальних справах: апеляційний перегляд судових рішень мають здійснювати апеляційні суди у формі повної апеляції; суди першої інстанції повинні не мати повноважень визначати подальшу долю апеляційних скарг; касаційний порядок перегляду має бути гарантований лише щодо вироків у кримінальних справах про вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів;
  - наділення правом ініціювати перегляд кримінальних справ за нововиявленими обставинами всіх учасників розгляду справи та осіб, чіїх інтересів стосується судове рішення у справі; спрощення процедури перегляду кримінальних справ за нововиявленими обставинами шляхом розгляду відповідної заяви зацікавленої особи безпосередньо суддею, без проведення розслідування нововиявлених обставин прокурором;
- 2) організаційне забезпечення незалежності досудового провадження шляхом створення на даному етапі Тимчасового Слідчого комітету при Міністерстві внутрішніх справ України (з подальшим виведенням його із підпорядкування та створенням окремої структури без відомчої

- належності) та формування чіткої вертикальної структури органів досудового слідства, виведення їх із підпорядкування начальників територіальних та лінійних органів внутрішніх справ, що суттєво сприятиме реальному забезпеченню процесуальної незалежності слідчого та керівника слідчого підрозділу під час провадження в кримінальних справах;
- 3) запровадження дієвих засобів забезпечення здійснення правосуддя шляхом запровадження системи процесуальних примусів та різних видів відповідальності (кримінальної, вдосконалення адміністративної відповідальності) за неповагу до суду з метою виконання міжнародних вимог щодо підвищення ефективності правосуддя;
  - 4) підвищення вимог до якості досудового розслідування справ, скасування інституту додаткового розслідування, виходячи при цьому з конституційних положень про те, що всі сумніви стосовно доведеності вини особи тлумачаться на її користь, забезпечити правові настанови, за якими у разі виникнення у суду сумнівів щодо доведеності вини особи суд зобов'язаний постановити виправдувальний вирок; позбавлення суду інквізиційних повноважень щодо направлення справи на проведення додаткового досудового слідства, надання доручень про проведення слідчих дій за власною ініціативою тощо;
  - 5) внесення змін до Конституції України щодо зменшення до 48 годин граничного строку тримання особи без рішення суду відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Виключення з чинного кримінально-процесуального законодавства норм про можливість продовження судом строків затримання до 10 та 15 діб;
  - 6) прийняття Кодексу України про кримінальні проступки та закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо розмежування правопорушень залежно від ступеня їх суспільної небезпеки, обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі;
  - 7) прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу», зокрема врегулювання належної процедури отримання безоплатної правової допомоги особами, які є потерпілими від протиправних посягань, та підозрюваними (обвинуваченими) у вчиненні кримінально караного діяння;
  - 8) посилення законодавчих вимог щодо забезпечення права на захист особи; забезпечення обов'язкової участі захисника з моменту фактичного затримання особи за підозрою у вчиненні злочину; розширення кола обов'язків захисників, які виконують свої функції за призначенням: обов'язковість оскарження судового рішення, крім випадків, коли проти цього заперечує засуджена особа; забезпечення обов'язкової участі захисника за призначенням у судах апеляційної і касаційної інстанції;

- 9) прийняття Кодексу України про адміністративні проступки;
- 10) посилення уваги до питань виконання вироку суду, створення чітких процедур та визначення кола питань, які можуть бути розглянуті судом на стадії виконання вироку, а також порядок і строки оскарження таких судових рішень;
- 11) визначення процесуального статусу Уповноваженого з прав людини або його представників у разі, коли вони беруть участь у розгляді кримінальних справ, чітке визначення процесуальних повноважень такої особи.

Також мають бути здійснені інституційні зміни стосовно діяльності прокуратури і органів внутрішніх справ. При цьому основний напрям діяльності прокуратури має обмежуватися кримінальною юстицією: процесуальним керівництвом, розслідуванням, підтриманням державного обвинувачення в суді та наглядом за виконанням судових рішень у кримінальних справах. Статус прокурорів у питаннях добору, кар'єри, відповідальності має бути наближений до статусу суддів.

Слід зауважити, що реформування кримінально-процесуального законодавства України має бути системно узгоджене з положеннями Конституції України (деякі положення Конституції також потребують змін) та кримінальним законодавством. Реалізація вищезазначених новаторських пропозицій не повинна йти врозріз із вітчизняними традиціями та історичним досвідом законотворчості, натомість має сприяти еволюційному, поступальному розвитку кримінально-процесуального законодавства України з оптимальним поєднанням новаторства і традицій.

## Питання протидії корупції у сфері земельних відносин (14.09.2011 р.)

Запобігання та боротьба з корупцією, в тому числі у сфері земельних відносин, сьогодні є одним із пріоритетів державної політики в Україні. В процесі проведення земельної реформи в державі було створено основи ринкового земельного ладу: ліквідовано монополію держави на землю, здійснено перехід до багатоукладності землекористування, запроваджено платність користування земельними ділянками, земля стала об'єктом нерухомості та цивільних відносин.

Однак ринкова трансформація земельних відносин, перехід до якої став наріжним каменем сучасної державної політики в Україні, не принесла очікуваного миттєвого успіху у розв'язанні найважливіших соціально-економічних проблем суспільного становлення країни, зокрема в частині справедливої приватизації земель та зростання ефективності землекористування.

Мають місце серйозні проблеми в державному управлінні землекористуванням: чітко не визначені функції центральних органів виконавчої влади щодо управління землекористуванням підприємств та установ, які перебувають у їх сфері; зупинено розмежування земель (яке практично так і не розпочалося) державної і комунальної власності. Втрачено контроль за державним обліком земель відповідно до його усталеної процедури. Постійною проблемою залишається встановлення і відновлення меж населених пунктів, інших адміністративно-територіальних одиниць.

З початку 2011 року МВС України було виявлено 2087 злочинів, пов'язаних з незаконними операціями із землею, у тому числі 1044, пов'язаних з її приватизацією. Найбільше злочинів цієї категорії викрито в Автономній Республіці Крим (135), Дніпропетровській (218), Донецькій (156), Закарпатській (99), Запорізькій (100), Київській (84), Луганській (144), Львівській (131) та Одеській (200) областях. У структурі викритих злочинів 1245 вчинено у сфері службової діяльності, у тому числі 167 – про хабарництво.

Зазначені проблеми сприяють корумпованості земельних відносин в Україні, які характеризуються такими блоками чинників, пов'язаних з корупцією:

- 1) корупційні чинники матеріально-правового характеру (недосконалість кодифікації земельного законодавства, що породила низку колізійних норм, віддала на відкуп підзаконному правовому регулюванню питання, які за своєю правовою природою мають регулюватися на рівні закону. Окрім цього, матеріальне право характеризується рядом застарілих правових норм, які, стримуючи розвиток земельних правовідносин, сприяють тіньовому обігу земельних ділянок);



- 2) корупційні чинники процедурно-правового характеру (обтяжливність та надмірна бюрократизація земельно-правових процедур на тлі широких дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади);
- 3) корупційні чинники світоглядного характеру (викривлення суспільної правосвідомості, що характеризується мовчазним схваленням або байдужістю до явища корупції);
- 4) корупційні чинники організаційного характеру, що мають наслідком корупційні ризики при правозастосуванні.

При цьому існуюча система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають рішення, що впливають на набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, не пристосована для задоволення законних інтересів приватних осіб шляхом оперативного надання якісних адміністративних послуг, а спрямована на участь у корупційних схемах, користуючись відсутністю доступу широкої громадськості до інформації про земельні ділянки.

З огляду на зазначене необхідними першочерговими заходами протидії корупції у сфері земельних відносин мають бути:

- завершення проведення інвентаризації земель та встановлення меж адміністративно-територіальних утворень;
- запровадження прозорого механізму реалізації земельних ділянок шляхом проведення тендерів (аукціонів) з метою збільшення надходжень до державного бюджету та запобігання злочинним проявам і корупції під час їх відчуження;
- посилення контролю за законністю виділення земельних ділянок на узбережжях морів, річок, водосховищ, навколо великих міст і передусім у санаторно-курортних зонах та за сплатою земельного податку і орендних платежів, перерахуванням коштів до державного бюджету;
- завершення формування автоматизованої системи земельного кадастру та створення електронного земельного кадастру як сукупності відомостей і документів про місце розташування та правовий режим земельних ділянок, їх оцінку та класифікацію, якісну характеристику;
- вирішення питання щодо виділення коштів органам місцевого самоврядування, особливо населених пунктів, які віднесені до курортних, для розроблення проектів установа меж, режиму округів і зон санітарної охорони та перенесення їх на місцевість;
- ужиття органами державної виконавчої служби дієвих заходів до примусового стягнення штрафів за постановами органів земельних ресурсів, а також звільнення захоплених земельних ділянок та знесення самовільно збудованих споруд за рішеннями судових органів;

- посилення на державному рівні роботи над формуванням вкрай негативного та неприйняттого ставлення суспільства до явища корупції, заохочення інформування представниками громадськості про випадки корупції, зокрема в земельній сфері;
- ведення екологічного моніторингу та контролю за ефективністю використання земельних ресурсів з метою своєчасного виявлення зміни якісного стану земель і властивостей ґрунтів унаслідок нерационального їх використання; запровадження адекватних санкцій за неефективне сільськогосподарське землекористування, незаконне вилучення земель із зміною їх цільового призначення, а також за застосування екологічно небезпечних технологій оброблення та вирощування сільськогосподарських культур, забруднення та/або засмічення земель, погіршення якості ґрунтового покриву.

Прийняття Закону України «Про державний земельний кадастр» та схвалення в першому читанні проекту закону «Про ринок земель» свідчать, що земельне законодавство перебуває у фазі динамічного розвитку. Доводиться констатувати відсутність належного правового поля для регулювання земельних відносин, що обумовлює поширення різноманітних зловживань, у тому числі й корупційних діянь. Попри наявність Земельного кодексу, в Україні відсутня цілісна система земельного законодавства. Значна частина земельних правових норм розпорошена по галузевих кодексах і законах (Лісовий кодекс, Містобудівний кодекс, Водний кодекс, закони України «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про надра» та ін.). Практично всі норми базових актів галузевого законодавства мають надто загальний характер, при цьому унеможливується реалізація їх положень як норм прямої дії.

Окрім того, сучасне земельне законодавство характеризується надмірним динамізмом нормативного масиву, частими змінами провідних аспектів земельної політики. Враховуючи зазначене, у сфері правового регулювання земельних відносин необхідно:

- здійснити ґрунтовний перегляд національного законодавства про землю на предмет наявності корупційних ризиків, відповідності міжнародним договорам України, адекватності суспільно-економічним реаліям, наявності «прогалин», колізій і дублювань, повноти регуляторного охоплення, дотримання вимог юридичної техніки. Усунення цих недоліків шляхом комплексних змін до законів України («Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про оренду землі», «Про оцінку земель» та ін.), а також підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- поширити антимонопольне законодавство України на сільськогос-

подарське землеволодіння та землекористування в частині обмеження максимальних розмірів володіння та оренди земель одним власником та орендарем незалежно від форми власності та організаційно-правової форми господарювання в межах як однієї територіальної одиниці, так і земельного фонду країни в цілому;

- під час приватизації земельних ділянок із державної власності встановити строки надання земельної ділянки у власність, правила черговості надання земельної ділянки у власність, правила встановлення розміру земельної ділянки, прозору процедуру приватизації земельних ділянок, забезпечити доступ до інформації про неприватизовані земельні ділянки;
- врегулювати процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок та переглянути доцільність існування принципу поділу всіх земельних ділянок на категорії за їх цільовим призначенням;
- зняти мораторій на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- забезпечити розмежування земель державної та комунальної форм власності;
- віднести реєстрацію прав на земельні ділянки до єдиного органу, що дозволить спростити процедуру реєстрації прав на земельні ділянки, скасує паралелізм у реєстрації прав на земельні ділянки – здійснення реєстрації декількома суб'єктами владних повноважень, запровадження ведення реєстру лише в одній – електронній формі;
- закріпити обов'язковість громадського обговорення проектів рішень про зміну цільового призначення земель природо-заповідного, іншого природоохоронного, лісогосподарського, історико-культурного призначення та водного фонду;
- усунути суттєві розбіжності у Лісовому та Земельному кодексах України щодо строків оренди та процедури вилучення земель лісового фонду;
- врегулювати порядок проведення земельних торгів;
- у Водному кодексі України розмежувати повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань контролю за станом прибережних смуг морів, берегоукріплення морського узбережжя та внутрішніх водойм;
- спросити порядок укладення договору оренди земельної ділянки, зокрема скоротити кількість істотних умов договору земельної ділянки та кількість додатків до договору земельної ділянки;
- запровадити постійний моніторинг законодавства про землю (у тому числі міжнародного), налагодження механізмів синхронного оновлення всіх його ланок, рівнів і складових;
- здійснювати широке залучення громадськості до процесу розроблення проектів нормативно-правових актів із земельних питань,

зокрема шляхом активізації роботи громадських рад при органах виконавчої влади, організації громадських консультацій і публічних обговорень (конференцій, форумів, слухань, засідань, дебатів, круглих столів), проведення громадських експертиз.

При формуванні подальшої державної земельної політики, в тому числі у сфері правового регулювання земельних відносин, доцільно звернути увагу на еволюцію правовідносин власності в європейських країнах з метою врахування їх позитивного досвіду.

## Актуальні питання реалізації антикорупційної політики (07.12.2011 р.)

Як свідчать вітчизняні та зарубіжні дослідження, поширення корупції залишається надзвичайно гострою проблемою для України. Наша держава займає останні позиції у рейтингах міжнародних організацій щодо сприйняття корупції, економічних свобод, умов ведення бізнесу.

Ця ситуація викликає занепокоєння як у владі, так і в суспільстві, чим зумовлено проведення послідовної та ефективної антикорупційної політики. Демонструючи політичну волю, керівництво держави здійснило низку заходів, спрямованих на покращення ситуації в цій сфері.

У 2011 році Україна прийняла закони «Про основи запобігання і протидії корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які набули чинності з 1 липня 2011 року. Завдяки цьому внесено певні зміни до чинного законодавства та запроваджено нові склади корупційних правопорушень. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», змінено і Кримінальний кодекс України.

Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 схвалено **Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки**. У ній констатовано, що корупція в Україні набула ознак системного явища, а масштаби її поширення загрожують національній безпеці України.

Пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

Крім аналізу ситуації, стратегія містить низку напрямів, на яких має бути сконцентрована антикорупційна політика.

Національна антикорупційна стратегія реалізовуватиметься через **Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки**, яка за структурою відповідає Національній антикорупційній стратегії та містить перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів. Державна програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1240.

Здійснено реальні кроки на шляху створення спеціалізованих інституцій. 26 лютого 2010 року Президентом України утворено **Національний антикорупційний комітет** як консультативно-дорадчий орган. Його завданнями є системний аналіз стану протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції, розробка таких заходів.

Указом Президента України від 5 жовтня 2011 року № 964/2011 на Міністерство юстиції України тимчасово покладено функції **спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики**.

**Таким чином, в Україні протягом короткого часу створено нормативно-правові та організаційні умови для проведення дієвої антикорупційної політики.**

Однак, як свідчить зарубіжний досвід, уже сьогодні слід приділити увагу вирішенню низки проблем, на які вказують міжнародні організації та громадськість.

1. Антикорупційна стратегія та Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011—2015 роки можуть бути успішно реалізовані лише за умови виділення достатніх ресурсів, пильного та неформального ставлення з боку уряду до цього завдання як пріоритетного для подальшого розвитку держави.
2. Саме Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади мають стати основними суб'єктами впровадження антикорупційної стратегії.
3. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування мають стати головними суб'єктами впровадження антикорупційної стратегії на обласному рівні через розробку та реалізацію регіональних цільових програм зниження рівня корупції, виконання яких забезпечується місцевими бюджетами, тощо.
4. Саме у системі ЦОВВ має діяти спеціальний уповноважений орган з питань антикорупційної політики. Таким органом може бути Міністерство юстиції України, що має досвід розробки стратегічних документів у цій царині, співпрацює з міжнародними та громадськими організаціями.
5. Спеціальний уповноважений орган має забезпечити залучення неурядових організацій до розробки та реалізації стратегії, що дозволить значно підвищити рівень об'єктивності експертних оцінок, заохотити громадські ініціативи та забезпечити суспільну підтримку антикорупційних заходів влади.
6. Зважаючи на досвід країн ЄС, рекомендовано створити Дорадчу раду при спеціально уповноваженому органі, через участь в якому неурядові організації матимуть можливість активно впливати на зміст антикорупційної стратегії, а згодом – на хід її реалізації.
7. Дослідження та експертні оцінки неурядових організацій та незалежних інститутів мають братися до уваги під час моніторингу та оцінки ефективності антикорупційної політики, що дозволить забезпечити об'єктивність та неупередженість цього процесу.
8. Подальший розвиток антикорупційного законодавства має ґрунтуватися на безумовному виконанні рекомендацій групи GRECO, які є обов'язковими для України, а також інших міжнародних неурядових організацій. Необхідно усунути прогалини та протиріччя, зокрема па-

ралельне існування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупцію, що підриває ефективне застосування санкцій, спричиняє суперечності у практиці, підживлює суддівську корупцію.

На думку учасників Національного Конвенту України щодо ЄС, зазначені рекомендації сприятимуть здійсненню ефективної антикорупційної політики держави, успіх якої пов'язаний з євроінтеграційним напрямом її розвитку.

## Виконання судових рішень як складової права на справедливий суд (27.03.2012 р.)

Практика ЄСПЛ щодо розгляду заяв проти України свідчить про те, що невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів є найбільш поширеним порушенням права на справедливий суд з боку держави. Загалом це порушення визнано у більш як половині рішень проти України, ухвалених ЄСПЛ. Квінтесенцією цієї практики є перше рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». На жаль, вимоги, визначені цим рішенням, Україна не виконала, у зв'язку з чим ЄСПЛ вимушений повернутися до розгляду двох з половиною тисяч заяв, які стосуються порушення цього права.

З огляду на принципи верховенства права та пріоритету прав людини слід визнати, що **проблема забезпечення безумовного виконання судових рішень потребує термінового вирішення**. Україна є стороною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, відповідно до якої сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення ЄСПЛ у будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Порядок виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ в Україні визначено Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

На конституційному рівні закріплено принцип обов'язкового виконання рішень суду (частина 5 статті 124 Основного Закону України), згідно з яким судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. **Також цей принцип деталізований у багатьох законодавчих актах України.**

Але статистика виконання рішень судів є невтішною. Це є результатом неналежного виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України, особливо тих, в яких було визнано наявність системних проблем у сфері законодавства, адміністративної чи судової практики.

**Виконання Україною рішень національних судів є важливою гарантією забезпечення права на справедливий суд.** Відсутність належного виконання судових рішень визнається ЄСПЛ порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Для подолання зазначених проблем необхідно вжити таких заходів:

- 1) передбачити належне асигнування з державного бюджету на виконання рішень національних судів, відповідачем в яких виступає держава;
- 2) внести зміни до законодавства щодо вдосконалення процедури примусового виконання судових рішень та доступу державних виконавців до баз даних для прискорення виконання судових рішень;
- 3) зняти галузеві мораторії на примусову реалізацію майна (наприклад, мораторій, встановлений в Законі України «Про введення мораторію



на примусову реалізацію майна», щодо застосування примусової реалізації майна підприємств, у статутних фондах яких частка держави становить не менш як 25%, та стосовно неможливості застосування до них процедури банкрутства, а також підприємств паливно-енергетичного комплексу, виконавчі провадження щодо яких зупиняються відповідно до Закону України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»). Мораторії може бути збережено лише для стратегічно важливих державних підприємств, однак це обов'язково має супроводжуватися запровадженням альтернативного способу виконання рішень проти таких підприємств – за рахунок коштів державного бюджету або з коштів спеціального фонду, який створюється за рахунок відповідних відрахувань підприємств паливно-енергетичного комплексу;

- 4) передбачити у законодавстві ефективні заходи щодо протидії тривалому невиконанню рішень національних судів, компенсацію за таке невиконання, яку має надавати держава особам, на користь яких було прийняте судове рішення та яке не було виконане з вини держави;
- 5) вирішити проблему невиконання судових рішень у пенсійних та інших соціальних спорах. Відповідні державні органи-боржники мають невідкладно ініціювати перед урядом питання щодо внесення змін до державного бюджету з метою фінансування виконання судових рішень, ухвалених на користь особи у таких спорах. Стосовно величезної кількості судових рішень у пенсійних та інших соціальних спорах, за якими уже видано виконавчі документи про стягнення сум заборгованості, і які немає об'єктивної можливості виконати через недостатність бюджетних коштів, необхідно законодавчо встановити особливий механізм погашення цієї заборгованості, який передбачав би її реструктуризацію та чіткі терміни погашення за рахунок відповідної бюджетної програми;
- 6) запровадити інститут недержавних виконавців у справах між приватними особами, які в інтересах стягувача організуватимуть виконання відповідного рішення суду. Це надасть стягувачам можливість самостійно вибирати особу, яка здійснюватиме відновлення їхніх порушених прав після прийняття відповідного судового рішення. Зазначене запровадження сприятиме демонополізації діяльності державної виконавчої служби і в умовах створеного конкурентного середовища може покращити якість послуг щодо виконання судових рішень;
- 7) внести зміни до законодавства з метою зміцнення незалежності Державної виконавчої служби;
- 8) внести зміни до законодавства, за якими обов'язок із виконання рішень суду щодо колегіальних органів нестиме конкретна особа, яку можна буде за наявності підстав притягнути до кримінальної відповідальності. Як спосіб вирішення цієї проблеми можна передбачити

на законодавчому рівні запровадження спеціального порядку виконання певних видів судових рішень, який полягатиме в одноосібному виконанні таких видів судових рішень керівником суб'єкта владних повноважень;

- 9) внести зміни до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення органів державної виконавчої служби від сплати судового збору у справах, пов'язаних з питаннями, що стосуються повноважень цих органів;
- 10) вжити дії на законодавчому рівні для посилення захисту державних виконавців у зв'язку з частими конфліктами та реальною загрозою їх життю і здоров'ю під час виконання ними своїх службових обов'язків за рахунок спеціальних підрозділів органів внутрішніх справ.

**Необхідним кроком є прийняття проекту закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» № 9127 від 8 вересня 2011 року з урахуванням зауважень ЄСПЛ та Комітету Міністрів Ради Європи (недосконалість системи управління державними підприємствами, відсутність законодавчого механізму відшкодування шкоди, завданої злочинними діями неплатоспроможних державних службовців та інших осіб, тощо).**

## Актуальні питання боротьби з економічною злочинністю в сучасних умовах (17.05.2012 р.)

1. Досвід функціонування і координації правоохоронних органів Європи свідчить про таке.

По-перше, значно меншою є штатна чисельність та загальна кількість органів, що протидіють злочинності у сфері економіки.

По-друге, в країнах Європи наближені або прирівняні до статусу військовослужбовців лише ті підрозділи правоохоронних органів, які здійснюють безпосередній опір злочинцям і мають право застосовувати зброю і заходи з обмеження прав громадян. Усі заходи, прямо не пов'язані із забезпеченням громадської безпеки, боротьбою з кримінальною злочинністю і розслідуванням злочинів, повинні здійснювати державні чиновники<sup>54</sup>. Всі інші підрозділи МВС та інших правоохоронних органів мають бути цивільними, а їхні службовці – перебувати на державній службі (приміром, паспортні служби в системі МВС України). Перегляд функціональних повноважень і кількості правоохоронних органів, що протидіють злочинності у сфері економіки, потребуватиме скорочення штатів, можливо, ліквідації певних структур.

2. Ще одним напрямом удосконалення законодавства у цій галузі є деполітизація діяльності правоохоронних органів. Практика призначення на посади голів правоохоронних органів політичних фігур, які часто змінюються залежно від політичної ситуації, не сприяє підвищенню ефективності діяльності органів, які протидіють злочинності у сфері економіки. Їх керівники просто не встигають вивчити ситуацію під час своєї короткої каденції. Це також не сприяє зміцненню процесуальної незалежності слідчих підрозділів відповідних органів, які здійснюють протидію злочинності у сфері економіки, оскільки із зміною влади іншими стають пріоритети розслідування тих чи інших резонансних кримінальних справ.

3. З метою активізації діяльності правоохоронних і контролюючих органів, які здійснюють виявлення економічних злочинів, необхідно:

- переорієнтувати названі органи з виявлення незначних економічних злочинів на викриття найбільш небезпечних злочинів у найважливіших сферах життя держави та у сферах, де ця злочинність набула особливо небезпечного поширення (наприклад, у паливно-енергетичному комплексі чи у кредитно-фінансовій галузі);
- розробити та запровадити в діяльність правоохоронних органів відповідні методики виявлення та збирання інформації про факти економічних злочинів;
- розробити та впровадити методики професійного відбору фахівців

<sup>54</sup> Карасик В. Замість довгих промов... / В. Карасик // Дзеркало тижня. – 2010. – 13-19 листоп. (№ 42) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/1000/1050/70776>.

для роботи у зазначених органах, організувати постійне вивчення законодавства про підприємницьку діяльність, створити необхідні умови та гарантії для нормальної службової діяльності.

Розроблення та впровадження заходів щодо боротьби з організованою злочинністю у сфері економіки передбачають необхідність:

- розробити нові більш ефективні угоди про співробітництво з відповідними інституціями держав-членів ЄС з питань боротьби з організованою економічною злочинністю;
- сприяти проведенню порівняльного аналізу і збору інформації стосовно міжнародної організованої злочинності, її причин, зв'язку з іншими формами злочинності, а також щодо запобігання і боротьби з нею.

4. Вважаємо за доцільне у галузі запобігання злочинним проявам у сфері економіки виділити певні напрями запобіжних заходів.

### **Загально-соціальні заходи:**

- подолання бідності та безробіття населення країни;
- зменшення розриву між рівнем життя багатих та бідних (за оцінками фахівців – 20-разового);
- забезпечення вільного доступу громадян до приватизації, підприємництва;
- зменшення податкового навантаження на суб'єктів підприємництва;
- протидія монополізації економіки, поширення конкурентних засад у діяльності її суб'єктів;
- поширення державного кредитування малого й середнього бізнесу;
- залучення вітчизняних та закордонних інвестицій у країну;
- нормотворчість, яка стимулює розвиток підприємництва;
- забезпечення контролю державних рішень «четвертою владою» – пресою;
- забезпечення видатків на наукові дослідження тіньової економіки;
- забезпечення кримінологічної експертизи нормативних актів у сфері підприємництва;
- виховання правосвідомості громадян, формування так званого «середнього класу».

### **Спеціально-кримінологічні заходи запобігання злочинам у сфері економіки**

**Заходи профілактики:**

- зменшення готівкових розрахунків у господарському та цивільному обороті;

- реалізація механізму повної чи часткової деприватизації, якщо приватизація здійснена з порушенням передбачених законом умов;
- фінансовий моніторинг обігу готівкових коштів;
- законодавче врегулювання політичного і управлінського лобізму;
- декларування доходів населення;
- забезпечення відкритості державних закупівель, проведення їх на конкурентних засадах;
- забезпечення відкритості, конкуренції та обліку при наданні юридичним та фізичним особам прав на земельні ділянки;
- диверсифікація джерел надходження в Україну енергоносіїв та стратегічних промислових матеріалів;
- поширення технологій енергозбереження у народному господарстві, використання альтернативних джерел енергії;
- співпраця із закордонними правоохоронними органами, які спеціалізуються на запобіганні злочинам у сфері економіки.

**Заходи випередження злочинів у сфері економіки:**

- створення служб, підрозділів на підприємствах, які б відповідали за їх економічну безпеку;
- створення об'єднань товаровиробників за відомчою належністю, статутна діяльність яких була б спрямована на захист галузевого бізнесу;
- заходи припинення злочинів у сфері економіки мають здійснюватися в межах компетенції уповноважених суб'єктів.

# 4

**РОБОЧА  
ГРУПА**

# **«РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ІНТЕГРАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО»**

(модератор Василь Яблонський, заступник директора  
Національного інституту стратегічних досліджень)

## **Завдання:**

поглиблений діалог про регіональний вимір євроінтеграційної стратегії України, про європейські стандарти політики регіонального розвитку, про європейський досвід міжрегіонального співробітництва та кооперації.

## 4.1.

# Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики щодо Меморандуму «Діалог Україна – ЄС» про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва (10.03.2011 р.)

Меморандум «Діалог Україна – ЄС» про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва є дієвим інструментом, що прискорює євроінтеграційні прагнення України, у тому числі:

1. Активізація взаємодії «Україна – ЄС» у сфері розробки та впровадження узгодженої регіональної політики є вимогою часу, умовою реалізації положень «Східне партнерство» та наближення України до набуття статусу асоційованого члена ЄС.

Євросоюз зацікавлений у стабільності, ефективному управлінні та економічному розвитку на його східних кордонах. ЄС надасть значну підтримку своїм партнерам у їх зусиллях наблизитися до Євросоюзу, а також забезпечить усю належну допомогу (технічну, інституційну) реформам, передбаченим через спеціальний **східний вимір** у рамках ЄПС<sup>55</sup>.

2. Узгодження заходів регіональної політики України та країн ЄС сприяє досягненню збалансованого соціально-економічному розвитку та забезпеченню адміністративної спроможності на місцевому і регіональному рівнях, у тому числі у сфері створення сприятливого інституційного середовища щодо подолання регіональних дисбалансів.

Україна і розширений Євросоюз стикаються з такими завданнями регіонального розвитку: посилення диспропорційності розвитку регіонів; прискорені темпи урбанізації; соціально-економічні дисбаланси, що супроводжують процеси реструктуризації сільської місцевості; проблеми відновлення проблемних (старих промислових) територій, на яких позначаються структурні кризи та індустріальний занепад; наявність територій, що потерпають від настання природних катастроф і стихійних лих, глобальної зміни клімату (повені та ін.).

<sup>55</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/indez\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/indez_en.htm).

3. Діалог «Україна – ЄС» має бути спрямований на посилення взаєморозуміння та зміцнення двостороннього співробітництва, зокрема у сфері регіональної політики. Таке співробітництво ставить за мету:

- підтримку демократичних і ринково орієнтованих реформ;
- підтримку територіальної цілісності країн-учасників співробітництва;
- встановлення взаємних зобов'язань щодо верховенства права, належного управління, дотримання прав людини, поваги до прав меншин і їхнього захисту;
- дотримання принципів ринкової економіки та стабільного розвитку;

4. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики ставить за мету сприяння стабільності та процвітання у спільних інтересах, а саме:

- узгодження заходів та складових інституційно-правового та інституційно-організаційного забезпечення збалансованого регіонального розвитку.
- поступову трансформацію системи договірних відносин до рівня угод про асоціацію;
- узгодження інтересів сторін щодо створення зони вільної торгівлі (з довгостроковою перспективою щодо об'єднання в Економічне співтовариство сусідства);
- поступову візову лібералізацію у безпечному середовищі;
- поглиблення співпраці у сфері досягнення енергетичної безпеки України та ЄС (та інших партнерів «Східного партнерства»);
- підтримку та узгодження спільних заходів щодо впровадження дієвої соціально-економічної політики, зорієнтованої на зменшення диспропорційності та територіальних розбіжностей у межах кожної країни-партнера та між ними тощо.

5. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики тісно пов'язане з вирішенням стратегічних завдань соціально-економічного розвитку та досягненням економічної безпеки (на регіональному і загальнонаціональному рівнях), а саме:

- дотримання курсу на лібералізацію, відкритість ринків та економічну інтеграцію як основи розвитку та партнерства з ЄС, адже взаємний доступ до ринків створює нові можливості для сторін та стає опорою для політичної стабільності;
- створення підґрунтя для вирішення спільних викликів, а саме – досягнення вищого рівня енергетичної безпеки; посилення контактів між громадянами;
- узгодженість політики щодо модернізації економіки країн-партне-



4.1. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики щодо Меморандуму «Діалог Україна – ЄС» про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва

рів та закріплення переліку необхідних економічних реформ;

- сприяння вільному руху капіталу, товарів та послуг (включно з укладанням угод про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції і визнання еквівалентності, досягнутої партнерами щодо санітарних і фітосанітарних стандартів для сільськогосподарських і харчових продуктів);
- узгодженість політики щодо взаємного визнання правових та інституційних рамок у певних галузях, забезпечення кращих умов для розвитку підприємництва, створення підприємств, а також для тимчасової присутності фізичних осіб на території сторін для підприємницьких цілей;
- сприяння мобільності громадян, посилення стабільності та безпеки на кордонах, що включатиме боротьбу з нелегальною міграцією, піднесення систем притулку до рівня стандартів ЄС, створення інтегрованих структур управління кордонами, приведеними у відповідність до законодавства ЄС, а також посилення можливостей правоохоронних і судових органів у боротьбі проти корупції та організованої злочинності.

6. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики тісно пов'язане з розвитком транскордонного (міжнародного) співробітництва та співпраці, зокрема у сфері досягнення енергетичної безпеки, що передбачає:

- забезпечення інституційно-правового, інституційно-організаційного забезпечення інтеграції Об'єднаної енергосистеми України до енергосистем країн Європи;
- поглиблення узгодженості технічних умов експлуатації енерготранспортних систем (Україна – ЄС), що дозволить мінімізувати технологічні втрати енергоресурсів;
- підвищення рівня використання потенціалу альтернативних енергетичних ресурсів у прикордонних регіонах як важливої складової підвищення енергоефективності;
- розробка та прийняття двосторонніх транскордонних проектів у сфері підвищення енергоефективності, надання консультацій з питань енергозбереження підприємствам, населенню тощо;
- удосконалення системи транскордонного транзиту енергоносіїв з урахуванням потреб місцевого енергозабезпечення, сприяння розвитку та модернізації прикордонної інфраструктури, що відповідає завданням транзиту та вимогам європейської енергетичної безпеки;
- залучення коштів програм транскордонного співробітництва для створення проектів з модернізації вітчизняних об'єктів енергетики та запровадження енергоефективних технологій тощо.

**Місцева і регіональна демократія та застосування принципу субсидіарності на всіх рівнях є основоположними умовами для будівництва Європи, близької до громадян, на основі демократії, прав людини і верховенства закону.**

7. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики тісно пов'язане з утвердженням європейських цінностей з питань регіональної демократії, розвитку місцевого самоврядування. Необхідними кроками у цьому напрямі є:

- 7.1. Проведення широкого громадсько-державного діалогу щодо обговорення нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема Додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування та Третього додаткового протоколу до Мадридської Конвенції про транскордонне співробітництво територіальними владами або громадами.
- 7.2. На основі проведених консультацій (відповідно до пункту 1 цих пропозицій) – ратифікація Україною Додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування та Третього додаткового протоколу до Мадридської Конвенції про транскордонне співробітництво територіальними владами або громадами (Утрехт (Нідерланди), листопад 2009 року).
- 7.3. Послідовне впровадження у практику державотворення механізму реалізації Європейської Хартії місцевого самоврядування (1985 рік) у повному обсязі.

Інструментами реалізації цього підходу є:

- 1) діяльність Конституційної Асамблеї<sup>56</sup> у напрямі вдосконалення конституційних засад регіонального розвитку держави через:
  - чітке унормування регіонального самоврядування, його інтересів та правосуб'єктності, що зрештою створить передумови для унормування принципу субсидіарності на регіональному рівні;
  - усунення інституційного конфлікту на регіональному рівні: дуалізму влади на відрізку «районна, обласна рада – районна, обласна державна адміністрація», де нині одночасно діють органи місцевого самоуправління і місцеві державні адміністрації;
  - визначення просторових меж територіальної громади як базисного рівня формування місцевого і регіонального самоврядування;

---

<sup>56</sup> Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21 лютого 2011 року № 224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>.

4.1. Двостороннє співробітництво «Україна – ЄС» у сфері узгодження стратегічних пріоритетів регіональної політики щодо Меморандуму «Діалог Україна – ЄС» про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва

---

- 2) модернізація національного законодавства з питань регіонального розвитку шляхом усунення його розпорошеності через законодавче окреслення основ державної регіональної політики та плану її реалізації з визначенням стратегічних завдань цієї політики, необхідних ресурсів і засобів тощо (у тому числі за рахунок внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року).
- 3) законодавче розширення повноважень місцевих органів влади (як виконавчої, так і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку, спільних з регіонами сусідніх держав (у рамках транскордонного співробітництва), а також запровадження у практику регіонального самоврядування спеціальних договірних відносин – угод про міжрегіональну співпрацю.

## Міжрегіональна співпраця та транскордонне співробітництво в контексті євроінтеграційної стратегії України (19.04.2011 р.)

1. З огляду на рішення Ради Регіонів при Президенті України Нова Стратегія регіонального розвитку має **визнати, що складовою становлення системи державного управління є розвиток міжрегіональної співпраці та кооперації**<sup>57</sup>.
2. Зокрема, у Новій Стратегії регіонального розвитку має бути **окремий розділ, який визначить цілі просторового розвитку країни та державні пріоритети регіональної політики на макрорегіональному рівні**.
3. Сталий соціально-економічний розвиток областей Карпатського регіону значною мірою залежить від рівня використання потенціалу міжрегіонального співробітництва та кооперації між областями Карпатського регіону. Пілотним проектом з кооперації та співробітництва може стати розробка **Макрорегіональної (міжобласної) програми розвитку Карпатського регіону**. Формат міжрегіонального співробітництва та рішення про розробку Програми доцільно визначити в спеціальній угоді, яку можуть укласти між собою керівники обласної держадміністрації (ОДА) Карпатського регіону та при погодженні з КМУ. Місцем укладанням такої Угоди може стати **щорічний Форум міжрегіонального співробітництва**.
4. Доручити ОДА Карпатського регіону, спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерству економіки **створити Координаційну Раду областей карпатського регіону (Міжобласну асоціацію) з питань планування та комплексного розвитку Карпатського регіону**.
5. З огляду на перспективи розробки Європейською комісією програми «Карпатський простір» Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерству економіки, спільно з Міністерством закордонних справ України та за участі ОДА Карпатського регіону провести **спеціальну Робочу нараду**, покликану визначити *можливості залучення додаткової технічної допомоги з боку ЄС, яка може бути спрямована на переоцінку потенціалу Карпатського регіону України*.

<sup>57</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19286.html>.

6. Загрозою для розвитку транскордонного співробітництва є зростаючий диспаритет у процесі формування та діяльності органів, які створюються для розробки та реалізації проектів транскордонного співробітництва. Відтак, Україні доцільно ініціювати та провести **тристоронню консультативну зустріч, на якій обговорити «Шляхи подолання диспаритетів між сторонами та суб'єктами транскордонного співробітництва»**. Ініціатором зустрічі може бути Міністерство закордонних справ України, спільно з ОДА прикордонних областей та областей, що входять до складу єврорегіонів, за участю представників Єврокомісії та Представництва ЄС в Україні.
7. Підвищення ефективності використання потенціалу транскордонного співробітництва вимагає узгоджених та скоординованих дій з боку владних структур прикордонних з ЄС областей України, Міністерства закордонних справ України та КМУ.
8. Доцільно організувати та провести **позачергове засідання Громадської Ради при Міністерстві закордонних справ України** на тему активізації діяльності Асамблеї європейських регіонів, Асоціації прикордонних регіонів. На думку експертів, Розробка плану спільних дій зазначених асоціацій та відповідних міністерств дозволить задіяти потенціал українських регіонів щодо співробітництва з ЄС та регіонами ЄС. Досвід пілотних регіонів можна поширити на інші регіони України.

## Центральний регіон: міжрегіональне співробітництво – платформа для співпраці з регіонами ЄС (12.09.2011 р.)

### ■ Стан реалізації державної політики регіонального розвитку:

- створення системи управління регіональним розвитком у 2011 році перебувало на етапі становлення;
- стратегії Регіонального розвитку областей розроблено й схвалено, однак більшість угод, які передбачені законодавством, з КМУ не укладено;
- повільними темпами просувається міжрегіональне та субрегіональне співробітництво; заходи, які передбачені Національним планом реформ на 2011 рік у частині міжрегіонального співробітництва, не виконуються;
- програми подолання депресивності регіонів не затверджено;
- не просуваються реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування;
- не створено системний механізм фінансування регіонального розвитку.

### ■ Першочергові заходи у сфері державної регіональної політики:

- завершити реформу системи управління регіональним розвитком на національному рівні;
- створити Державний фонд регіонального розвитку та прийняти відповідний закон про нього;
- фінансувати регіональний розвиток виключно на проектній основі;
- переглянути обласні стратегії відповідно до законодавчо визнаних методик, внести зміни до існуючих або створити нові стратегії, які б відповідали Національному плану реформ у 2011 році № 504/2011 від 27 квітня 2011 року;
- стимулювати співробітництво європейських та українських регіонів для розширення можливостей внутрішнього ринку, залучення інвестицій та інновацій;
- завершити переговори з ЄС щодо нового плану співпраці Україна – ЄС на 2012-2013 роки, забезпечити виконання вимог Євросоюзу, які є передумовою переходу до виділення з боку ЄС бюджетної під-

тримки Регіонального розвитку в Україні (вимоги щодо створення системи Регіонального розвитку);

- організувати навчання працівників ОДА та обласних рад, задіяних у підготовці документів з регіонального розвитку, новим методикам розробки таких документів.

### ■ **Заходи щодо інституційно-правового забезпечення державної регіональної політики:**

- процес утвердження ЦООВ у сфері державної регіональної політики, який почався у 2007 році із створенням Мінрегіону з поступовим посиленням його повноважень, *не отримав свого логічного завершення в ході адміністративної реформи;*
- передача повноважень у сфері здійснення державної політики в галузі регіонального розвитку у 2011 році від Мінрегіону до Мінекономрозвитку призвела до нечіткого визначення статусу суб'єкта, покликаною координувати політику регіонального розвитку;
- нові підходи до регіонального розвитку потребують впровадження інноваційних інструментів регіональної політики: фонду регіонального розвитку, створення агентств регіонального розвитку, торгово-промислових палат та ін.;
- законодавчо-правове врегулювання регіонального розвитку України полягає у прийнятті нових та кореляції існуючих законів: «Про засади державної регіональної політики», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про комунальну власність», «Про території пріоритетного розвитку», «Про внутрішню торгівлю», «Про міжнародну технічну допомогу» та ін.

### ■ **Заходи щодо організаційно-управлінських рішень:**

- розробити вищезгадані законопроекти з урахуванням досвіду Євросоюзу;
- забезпечити розроблення та затвердження річних та середньострокових планів заходів з реалізації регіональних стратегій;
- визначити та затвердити постановою Кабміну пріоритети міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції для створення системи стійких економічних зв'язків;
- визначити пілотні регіони (області, райони) для відпрацювання моделей комплексного розвитку регіонів, які можуть отримати статус національних проектів.

## ■ **Заходи щодо розвитку міжрегіональної співпраці між областями Центрального регіону:**

- створення агенцій регіонального розвитку як провідних учасників з реалізації державної регіональної політики та політики міжрегіонального співробітництва. Розробити та прийняти скоординовані плани дій областей центрального регіону щодо *розвитку міжрегіонального співробітництва з регіонами ЄС*;
- спільні засідання та обмін досвідом роботи між Торгово-промисловими палатами (ТПП) областей центрального регіону. Спільна участь у європейських інвестиційних форумах та форумах європейських регіонів з метою презентації в країнах ЄС економічного та інвестиційного потенціалу областей центрального регіону;
- підготовка та проведення *спільного інвестиційного форуму* за участю областей Центрального регіону *із залученням як партнерів окремих регіонів ЄС*;
- забезпечити міжрегіональну співпрацю та кооперацію у питаннях збуту сільськогосподарської продукції через мережу оптових сільськогосподарських ринків;
- створити *міжобласні робочі групи* з питань співробітництва у таких сферах:
  - 1) розвиток міжобласної транспортної інфраструктури, участь областей центрального регіону в реалізації *проектів зі створення європейських транспортних коридорів*;
  - 2) формування міжобласних кластерів у сфері переробки сільськогосподарської продукції;
  - 3) угоди про співробітництво та кооперацію у питаннях модернізації інфраструктури життєзабезпечення (водопостачання, водочисні споруди тощо), що має міжобласне значення;
  - 4) *угоди між областями* про співпрацю та кооперацію у питаннях *інтеграції в європейський інформаційний, культурний та гуманітарний простір*;
  - 5) *використання європейського досвіду* та співпраця між областями центрального регіону *щодо створення мережі екологічних коридорів у центральному регіоні України* (Закон України «Про формування національної екологічної мережі»).



## 4.4.

# Міжрегіональна співпраця східних регіонів України – платформа для співробітництва з регіонами країн ЄС (22.11.2011 р.)

Реальні перспективи підписання угод про асоційоване членство та зону вільної торгівлі між Україною та ЄС відкривають нові можливості перед регіонами нашої країни щодо залучення додаткових ресурсів та підвищення конкурентоспроможності.

*Розширення єдиного європейського економічного простору на схід активізує міжнародне регіональне співробітництво, що є одним із головних чинників економічного розвитку як для країн ЄС, так і для України.*

Налагодження співробітництва українських регіонів з регіонами країн ЄС сприятиме економічному зростанню та досягненню збалансованого соціально-економічного розвитку України. Використання потенціалу міжнародного міжрегіонального співробітництва розширює можливості розвитку внутрішнього ринку, сприяє припливу інвестицій та інновацій. Нові можливості відкриває для України міжрегіональне співробітництво на рівні транскордонної, транснаціональної та міжрегіональної кооперації з сусідніми державами (насамперед, з країнами ЄС).

Нині співпраця українських регіонів з ЄС залишається фрагментарною і несистемною. З 2007 року спостерігається активізація співробітництва окремих областей України з регіонами країн ЄС та сусідніх держав (як правило, це прикордонні з ЄС українські області).

Практика міжнародної співпраці регіонів в Україні переважно зосереджена на прикордонному та транскордонному співробітництві. Внаслідок цього регіони України різною мірою залучені до участі у проектах співробітництва з європейськими регіонами. *Наприклад, регіони Сходу України практично не задіяні в міжрегіональній співпраці з країнами ЄС.*

Співробітництво України та держав Євросоюзу створює передумови для співпраці регіонів двох і більше країн у межах міжрегіональних програм і проектів, до якої можуть залучатися і території, що не мають спільного кордону.

*Попри віддаленість східних регіонів України від ЄС, їх орієнтація на західні ринки є дуже значною, і загальний позитивний баланс експортно-імпорتنних операцій забезпечує саме експорт на ринки країн ЄС.*

*Для довідки. Станом на 1 січня 2011 року прямі іноземні інвестиції одержали 623 підприємства Донецької області з 59 країн світу. При цьому 1,9% інвестицій припадає на країни СНД, 91,5% – на держави ЄС, 6,6% – на інші країни.*

У Донецькій області станом на 1 вересня 2011 року із 188 інвестиційних проектів загальною вартістю 3861,2 млн дол. США 63 діють за участю іноземних інвесторів (їх капітал становить 845,1 млн дол. США).

Регіональний вимір євроінтеграційної стратегії України вимагає більш активного залучення східних регіонів України до міжрегіональної співпраці з країнами ЄС. Ключовим інструментом розвитку *міжрегіонального співробітництва з країнами ЄС може стати процес «європеїзації» мережі єврорегіонів, які створені на українсько-російському кордоні* («Ярославна», «Слобожанщина», «Донбас»).

Зокрема, необхідно забезпечити:

- 1) залучення східних областей України *до співробітництва з регіонами із країн ЄС* у форматі міжрегіонального співробітництва;
- 2) запровадження плану трансформації мережі єврорегіонів «Ярославна», «Слобожанщина», «Донбас» *із двостороннього в тристоронній формат (українські, російські та європейські регіони);*
- 3) проведення щорічного міжнародного економічного форуму з питань міжрегіонального співробітництва у тристоронньому форматі із залученням регіонів України, Росії та країн ЄС;
- 4) популяризація потенційних інвестиційних проектів, які прагнуть реалізувати східні області України серед інвесторів із країн ЄС, зокрема підключення до діючих проектів щодо поширення енергозберігаючих технологій;
- 5) **презентація** потенціалу цих мереж єврорегіонів на українсько-російському кордоні **у торгових палатах, посольствах та у представництві ЄС.**

Результатом таких презентацій могли б стати господарсько-правові угоди, предметом яких може бути: спільна репрезентація експортного та інвестиційного потенціалу регіону; участь у міжнародних виставках; організація та проведення днів регіону (як усередині країни, так і за кордоном); налагодження обміну місіями ділових кіл, що представляють регіони країни, між якими укладено міжрегіональні угоди та реалізуються інші, перспективні для співробітництва проекти; сприяння реалізації проектів міжрегіонального та транскордонного співробітництва із залученням фінансової допомоги програм ЄС (у тому числі ресурсів міжнародної технічної допомоги); надання сторонам організаційної, правової, інформаційної підтримки, спрямованої на нарощення ними обсягів експорту.

- б) організація та проведення спільної наради (робочий семінар) за участі

керівництва східних регіонів, Міністерства закордонних справ України, представництва ЄС в Україні, посольств країн ЄС в Україні, європейських банківських та фінансових установ.

Поєднання промислової бази східних областей з інвестиційними та технологічними можливостями регіонів ЄС дозволить **посилити економічний потенціал східного кордону України**, перетворить єврорегіони, які створені у Донецькій, Луганській та Харківській областях, на активних учасників процесу розширення єдиного європейського економічного простору на схід.

Для розвитку потенціалу міжрегіонального співробітництва між східними регіонами України визнати такі базові проекти:

- 1) надання статусу національного проекту розвитку **Міжрегіональній програмі по оздоровленню Сіверського Донця на період до 2015 року**;
- 2) співпраця Харківської, Луганської та Донецької областей з регіонами ЄС з метою оцінки потенціалу та перспективи **трансформації Міжрегіональної програми по оздоровленню Сіверського Донця** на період до 2015 року у **Програму дій із сталого просторового розвитку** у басейні річки Сіверський Донець на період до 2015 року;
- 3) використання європейського досвіду у реалізації аналогічних програм на території України (досвід Закарпатської області щодо проектів у басейні річки Тиса).

*Для довідки. Сіверський Донець протікає через територію Білгородської, Ростовської, Луганської, Донецької і Харківської областей. При цьому 60% вод припадає на українську територію і 40% – на російську. На території України Сіверський Донець забруднюють передусім підприємства вугільної галузі (50% викидів), житлово-комунального господарства (25%) та інші промислові підприємства (23%). Російську частину річки забруднюють підприємства житлово-комунального господарства (близько 46%). У рамках єврорегіону «Донбас» розроблено **Міжрегіональну програму заходів по оздоровленню Сіверського Донця на період до 2015 року**, якою передбачається впровадження спільних проектів щодо вдосконалення існуючої системи моніторингу вод та джерел їх забруднення; створення станцій автоматичного контролю якості води річки Сіверський Донець у прикордонних створах, розчистка річок Сіверський Донець, Сухий Торець та Бахмутка, будівництво та реконструкція очисних споруд, систем роздільної каналізації, каналізаційних мереж і споруд на них.*

- 4) перетворення єврорегіону «Донбас» у координаційний центр **транскордонних промислових кластерів**;
- 5) створення логістичного парку з митними терміналами «Чертково – Ме-

*лове», організація функціонування транспортно-логістичного кластера на території Донецької й Ростовської областей, організація пунктів переходу в прикордонних районах, проект очищення ріки Сіверський Донець, будівництво дороги Донецьк – Луганськ – Ізварин тощо;*

- 6) сприяння створенню нового **євро регіону на Сході України «Азов»** для координації співпраці країн ЄС та регіонів України щодо морського сполучення в Азовському і Чорному морях;
- 7) залучення інноваційних проектів для відновлення промислового використання басейну Азовського моря. Особливої актуальності набувають потенційні **проекти щодо видобутку газу на Азовському морі**;
- 8) використання потенціалу міжрегіонального співробітництва та транскордонної співпраці для розробки **проектів, спрямованих на покращення інфраструктури портів Азовського та Чорного морів** з метою підвищення їх транзитного потенціалу та обсягів зовнішньої торгівлі України.

## 4.5.

# Причорноморський регіон України: міжрегіональне співробітництво – платформа для співпраці з регіонами ЄС (28.02.2012 р.)

Поглиблення міжрегіональної і транскордонної взаємодії причорноморських регіонів виступає невід’ємною складовою української політики європейського співробітництва в умовах трансформації чорноморського кордону ЄС. З огляду на це співпраця південних регіонів України з регіонами інших країн та розширення їх участі у реалізації міжнародних проектів є одним із пріоритетних напрямів регіональної політики держави.

**Основні інтереси** міжрегіонального співробітництва причорноморських регіонів у контексті регіональної політики ЄС полягають у розширенні взаємодії у таких двох напрямках:

- розвиток внутрішнього співробітництва між причорноморськими і приазовськими регіонами України;
- розвиток міжнародного співробітництва причорноморських регіонів України з приморськими регіонами країн ЄС.

Існують такі основні **перешкоди розвитку** внутрішнього і міжнародного міжрегіонального співробітництва причорноморських регіонів:

*1) відсутність комплексного підходу до формування стратегії міжрегіонального співробітництва, у тому числі:*

- невизначеність і дискретність системи пріоритетів у співпраці України з державами Чорноморського регіону;
- недосконалість вітчизняної законодавчої бази міжрегіонального співробітництва;
- неефективність політики розвитку сприятливого інвестиційного клімату причорноморських регіонів та неможливість запровадження спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності у регіоні Чорного моря;
- недосконалість інституційних механізмів участі України в євроінтеграційних процесах;
- значний рівень економічної та енергетичної залежності причорноморських регіонів;

*2) недостатня інтегрованість причорноморських регіонів України до європейської системи міжрегіонального співробітництва та участі у проектах ЄС:*

- неповне використання потенціалу євро регіону «Дунай» як організаційної форми співробітництва у регіоні;

- недосконалий механізм фінансування спільних проєктів, які реалізуються за підтримки ЄС;

3) *зниження транзитної привабливості причорноморських регіонів України, що обумовлено такими чинниками:*

- відсутність активної транспортної політики держави щодо залучення транзитних вантажопотоків та рівноправного позиціонування країни в системі глобального ринку торгівлі товарами;
- недосконалість нормативно-правової бази та відсутність єдиної стратегії розвитку транзитного потенціалу приморських регіонів України;
- невідповідність матеріально-технічної бази причорноморських регіонів України вимогам світової транспортної індустрії і сучасним соціально-економічним умовам доставки вантажів, масштабам та напрямкам роботи міжнародної транспортної системи.

### **Завдання щодо інтенсифікації міжрегіонального співробітництва причорноморських регіонів України:**

1) *посилення процесів міжнародного міжрегіонального співробітництва причорноморських регіонів:*

- державна підтримка практичної реалізації стратегій регіонального розвитку, що зорієнтовані на активізацію участі кожного регіону у співробітництві з європейськими країнами, регіонами країн ЄС;
- залучення місцевих органів влади до формування зовнішньоекономічної політики через розробку і реалізацію програмних документів у сфері міжнародного співробітництва;
- розширення повноважень місцевих органів влади щодо відбору і фінансування спільних міжнародних проєктів, у тому числі транскордонних, що сприятиме оптимізації міжнародного міжрегіонального співробітництва;
- налагодження дієвої інформаційно-комунікативної підтримки процесів міжрегіонального співробітництва на рівні регіони України – регіони ЄС;
- налагодження ефективної співпраці між Державним фондом регіонального розвитку та структурними фондами ЄС щодо спільного фінансування проєктів регіонального розвитку в Україні;

2) *формування єдиного простору міжрегіонального співробітництва приморських регіонів України:*

- поглиблення внутрішньої співпраці між АР Крим, Одеською, Ми-

колаївською, Херсонською областями із залученням до співпраці Донецької та Запорізької областей;

- створення умов для сталого розвитку приморських регіонів України (рекомендувати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спільно з Одеською, Миколаївською, Херсонською, Запорізькою та Донецькою облдержадміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим розробити і затвердити Стратегію розвитку приморських регіонів України);
- реалізація спільних міжрегіональних проектів відповідно до економічної спеціалізації приморських регіонів;
- розвиток співробітництва регіонів у сферах приватизації, розвитку малого і середнього підприємництва, використання і охорони ресурсів Чорного та Азовського морів;
- розвиток міжрегіональної інвестиційної та підприємницької інфраструктури з метою фінансування та підтримки спільних проектів на основі державно-приватного партнерства;
- розробка плану дій щодо участі причорноморських областей у Дунайській стратегії, створення комплексної програми розвитку українського Подунав'я, термін дії якої закінчився;

*3) поширення нових форм і напрямів транскордонного співробітництва причорноморських регіонів:*

- створення інформаційно-логістичних і торговельно-промислових центрів, запровадження спеціальних режимів технопарків уздовж потужних транспортних коридорів;
- уніфікація митної системи, створення режиму вільного руху товарів, активізація економічних контактів і розширення напрямів транскордонної співпраці;
- активізація співробітництва у реалізації інвестиційних проектів та розширення міжнародного виробничо-технічного співробітництва регіонів;
- реалізація міжнародних науково-технічних проектів, спрямованих на модернізацію виробництва у регіонах;
- запровадження ефективних форм співпраці у сфері транзиту енергоносіїв, зокрема прикордонної торгівлі електроенергією;
- розвиток сучасної системи телекомунікацій, забезпечення надійного зв'язку між причорноморськими регіонами України та країнами Причорномор'я;
- розширення співробітництва у сфері попередження екологічних та техногенних катастроф, раціонального використання природних ресурсів;

- запровадження спільного регулювання міграційних потоків та мобільності трудових ресурсів;
- розвиток наукового і культурного співробітництва з приморськими регіонами ЄС.

*4) розвиток транскордонного транзиту енергоносіїв з урахуванням потреб енергозабезпечення причорноморських регіонів:*

- розвиток прикордонної енерготранзитної інфраструктури відповідно до європейських вимог безпеки;
- залучення коштів європейських програм сусідства і партнерства для реалізації проектів з модернізації вітчизняних об'єктів енергетики;
- реалізація проектів енергоефективності та альтернативних джерел енергії на базі причорноморських регіонів України;
- активізація участі причорноморських регіонів у євrorегіональних об'єднаннях для реалізації проектів енергоефективності.

### **Очікувані результати від розвитку міжрегіонального співробітництва причорноморських регіонів України та партнерства з країнами ЄС:**

- освоєння потенціалу міжрегіональної кооперації причорноморських регіонів та запровадження інтенсивної моделі економічного зростання на основі диверсифікації джерел ресурсів;
- перегляд статусу і ролі причорноморських регіонів у міжнародному поділі праці;
- розвиток українського Причорномор'я як міжнародної зони рекреації і туризму;
- забезпечення інтегрованого і збалансованого просторового розвитку причорноморських регіонів;
- досягнення екологічної безпеки та здатності до самовідтворення природно-ресурсного потенціалу.



## Потенціал міжрегіонального співробітництва областей поліського регіону України та перспективи співпраці з регіонами ЄС (10.04.2012 р.)

*Необхідність поглиблення міжрегіонального і транскордонного співробітництва* областей Поліського регіону визначається наведеним нижче.

### У сфері міжрегіонального співробітництва:

- необхідність сприяння розвитку внутрішньої інтеграції та консолідації країни завдяки активізації міжрегіональної кооперації та співпраці;
- можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних виробників та розширення ринків збуту продукції;
- потенціал нарощення обсягів інвестицій в економіку поліських регіонів та акумулювання інвестиційних коштів для реалізації спільних проєктів;
- необхідність зменшення навантаження на державний бюджет щодо вирішення спільних завдань розвитку регіонів, зокрема розвитку інфраструктури;
- можливості розширення державно-приватного партнерства у фінансуванні міжрегіональних проєктів;
- перспективи інтенсифікації співпраці економічних суб'єктів Полісся з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування;
- необхідність розбудови інфраструктури малих населених пунктів, самоорганізації та зміцнення громад;
- потенціал формування в Україні нових інтегрованих економічних макрорегіонів та кластерних об'єднань.

### у сфері співпраці з регіонами ЄС:

- можливість розширення інтеграційних процесів на європейському кордоні України завдяки поглибленню транскордонної взаємодії;
- необхідність активізації зовнішньоекономічної діяльності поліських регіонів, розвитку малого та середнього підприємництва у прикордонній зоні;
- потреба запровадження на рівні місцевих органів влади взаємоузгодженої системи планування територіального розвитку у прикордонній зоні за участі Польщі і Білорусі;
- можливість залучення міжнародних ресурсів для розбудови інфраструктури державного кордону;

- необхідність оптимізації та забезпечення цивілізованого прикордонного міграційного руху українських трудових ресурсів;
- перспективи запровадження європейських підходів до фінансування регіонального розвитку в Україні;
- потенціал інтенсифікації розвитку транскордонних об'єднань у рамках єврорегіонів та Європейського інструменту сусідства та партнерства.

### **Перешкоди активізації внутрішньої і міжнародної співпраці поліських регіонів:**

- концентрація обмежених місцевих ресурсів в адміністративних центрах областей та кількох містах — центрах економічного зростання, що не дозволяє повноцінно залучити периферійні території до економічного циклу;
- низька ефективність господарських зв'язків між сусідніми регіонами України;
- обмеження міжрегіональної співпраці переважно виробничими відносинами суб'єктів господарювання у сфері торгівлі та надання послуг; переважання аграрної спеціалізації поліських регіонів, що звужує можливості для співпраці;
- відсутність економічних стимулів до налагодження тісної співпраці з підприємствами інших регіонів;
- зосередження зовнішньоекономічної активності підприємств у кількох населених пунктах областей;
- відсутність єдиного бачення стратегії транскордонного співробітництва та неврахування цієї складової у програмних документах місцевих органів влади; недостатність повноважень місцевих органів влади щодо розвитку транскордонного співробітництва;
- неповне використання потенціалу єврорегіонів як організаційних форм транскордонного співробітництва;
- нерациональна структура транскордонного співробітництва, яке реалізується переважно у сфері торгівлі та переміщення робочої сили;
- складність митних процедур, невідповідність стандартів та якості обслуговування прикордонного руху та експортно-імпортних операцій в Україні стандартам ЄС;
- значний рівень «тінізації» транскордонної торгівлі, передусім на кордоні України з ЄС;
- низька конкурентоспроможність українських проектів, що подаються на конкурс у рамках Програми транскордонного співробітництва Україна-Польща-Білорусь на 2007-2013 роки;

- незадовільний стан прикордонної інфраструктури та недостатні потужності для швидкого перетину кордону.

### ■ Завдання щодо інтенсифікації співробітництва областей Поліського регіону

#### *внутрішнього міжрегіонального:*

- визначення у складі Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року пріоритетів розвитку міжрегіонального співробітництва, інструментів підтримки та джерел фінансування проєктів, спрямованих на зміцнення міжрегіональної співпраці;
- включення програм підтримки кластерів до регіональних програм соціально-економічного та інноваційного розвитку;
- прискорення формування у регіонах складових міжрегіональної інфраструктури ринку: оптових ринків, логістичних центрів, центрів первинної переробки та зберігання сільгосппродукції тощо;
- розробка заходів щодо фінансового стимулювання кластерних ініціатив та існуючих кластерів (у тому числі запровадження пільгових режимів господарювання);
- забезпечення інформаційної підтримки міжрегіонального співробітництва та сприяння з боку місцевої влади у пошуку внутрішніх ринків збуту та партнерів з інших регіонів;
- спрощення процедур погодження і затвердження інвестиційних проєктів з часткою приватного капіталу у фінансуванні;
- використання інструментів державно-приватного партнерства при реалізації міжрегіональних проєктів;
- забезпечення пріоритетності фінансування в межах коштів Державного фонду регіонального розвитку міжрегіональних проєктів, пов'язаних з розвитком туризму, а також проєктів зі створення туристично-рекреаційних кластерів.

#### *транскордонного і міжнародного міжрегіонального:*

- залучення місцевих органів влади до формування зовнішньоекономічної політики через розробку і реалізацію програмних документів у сфері міжнародного співробітництва;
- розширення повноважень місцевих органів влади щодо конкурсного відбору проєктів міжнародного співробітництва та прийняття рішення про їх фінансування з місцевого бюджету;
- забезпечення активізації співробітництва у рамках Єврорегіону «Буг» та розширення участі у програмах структурних фондів ЄС з метою отримання технічної допомоги;

- створення торговельно-логістичних центрів для активізації зовнішньоторговельної діяльності в межах транскордонного та міжнародного регіонального співробітництва;
- розвиток транспортної та прикордонної інфраструктури, приведення митної інфраструктури у відповідність до стандартів ЄС;
- облаштування українсько-польського та українсько-білоруського державного кордону, модернізація діючих та відкриття нових переходів з метою оптимізації режиму перетинання державного кордону;
- запровадження системи заходів сприяння прикордонному руху і транскордонній торгівлі, спрощення процедур ввезення та реалізації товарів;
- реалізація програм і проектів розвитку транскордонного співробітництва польських регіонів з воєводствами Польщі та областями Білорусі у напрямі подальшого спільного використання накопиченого потенціалу та інфраструктури, підготовленої до Євро-2012.



Перше засідання Робочої групи № 1 «Перспективна модель «політичної асоціації» з ЄС для України», м. Київ, 29.03.2011 р.

**First Session of Working Group No. 1 «Long-term model of the «political association» with the EU for Ukraine», Kyiv, 29.03.2011**

Пленарне засідання-презентація проекту «Національний Конвент України щодо ЄС», м. Київ, 08.12.2010 р.

**Open Plenary Session «National Convention on the EU in Ukraine», Kyiv, 08.12.2010**





Фінальне пленарне засідання «Національний Конвент України щодо ЄС», м. Київ, 12.07.2012 р.  
**Final Plenary Session «National Convention on the EU in Ukraine», Kyiv, 12.07.2012**

Третє засідання Робочої групи № 1 «Партнерство України з ЄС у сфері безпеки: реальність та перспективи», м. Київ, 09.11.2011 р.  
**Third Session of Working Group No. 1 «Ukraine – EU partnership in the sphere of security: reality and prospects», Kyiv, 09.11.2011**





П'яте засідання Робочої групи № 1 «Культурний вимір євроінтеграційної стратегії України», м. Київ, 29.03.2012 р.

**Fifth Session of Working Group No. 1 «A cultural dimension of the eurointegration strategy of Ukraine», Kyiv, 29.03.2012**

Шосте засідання Робочої групи № 1 «Угода про асоціацію між Україною та ЄС: передумови та перспективи підписання і набуття чинності», м. Київ, 14.05.2012 р.

**Sixth Session of Working Group No. 1 «The Association Agreement between Ukraine and the EU: prerequisites and prospects of signing and entry into force», Kyiv, 14.05.2012**





Шосте засідання Робочої групи № 3 «Актуальні питання боротьби з економічною злочинністю в сучасних умовах», м. Харків, 17.05.2012 р.

**Sixth Session of Working Group No. 3 «Vital issues of struggle against economic crimes under present-day conditions», Kharkiv, 17.05.2012**

Четверте засідання Робочої групи № 2 «Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для зміцнення банківського сектору України», м. Київ, 14.03.2012 р.

**Fourth Session of Working Group No. 2 «Potential of Ukraine – EU Free Trade Area for reinforcing the banking sector of Ukraine», Kyiv, 14.03.2012**







П'яте засідання Робочої групи №2 «Потенціал зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для розвитку митної системи України», м. Київ, 24.04.2012 р.

**Fifth Session of Working Group No. 2 «Potential of Ukraine – EU Free Trade Area for developing the customs system of Ukraine», Kyiv, 24.04.2012**

Третє засідання Робочої групи № 4 «Центральний регіон: міжрегіональне співробітництво – платформа для співпраці з регіонами ЄС», м. Київ, 12.09.2011 р.

**Third Session of Working Group No. 4 «Central region: interregional cooperation as a platform for cooperation with the EU regions», Kyiv, 12.09.2011**





Перше засідання Робочої групи № 3 «Вдосконалення судової системи України відповідно до європейських стандартів», м. Київ, 16.03.2011 р.

**First Session of Working Group No. 3 «Upgrading of the judicial system of Ukraine according to the European standards», Kyiv, 16.03.2011**

П'яте засідання Робочої групи № 3 «Виконання судових рішень як складової права на справедливий суд», м. Київ, 27.03.2012 р.

**Fifth Session of Working Group No. 3 «Execution of court judgements as a component of the right to fair trial», Kyiv, 27.03.2012**





Перше засідання Робочої групи № 2 «Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС: пріоритети для економічних реформ», м. Київ, 31.03.2011 р.

**First Session of Working Group No. 2 «The Free Trade Area between Ukraine and the EU: priorities for economic reforms», Kyiv, 31.03.2011**

Шосте засідання Робочої групи № 4 «Потенціал міжрегіонального співробітництва областей поліського регіону України та перспективи співпраці з регіонами ЄС», м. Рівне, 10.04.2012 р.

**Sixth Session of Working Group No. 4 «Potential of the interregional cooperation between oblasts of the Polissya area of Ukraine and prospects of their cooperation with the EU regions», Rivne, 10.04.2012**





Четверте засідання Робочої групи № 4 «Міжрегіональна співпраця східних регіонів України – платформа для співробітництва з регіонами країн ЄС», м. Харків, 22.11.2011 р.

**Fourth Session of Working Group No. 4 «Interregional collaboration of the eastern regions of Ukraine as a platform for cooperation with regions of the EU countries», Kharkiv, 22.11.2011**

Шосте засідання Робочої групи №2 «Розвиток підприємництва та покращення бізнес-клімату для розкриття потенціалу Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС», м. Київ, 18.05.2012 р.

**Sixth Session of Working Group No.2 «Development of entrepreneurship and business climate improvement to reveal the potential of the Free Trade Area Agreement between Ukraine and the EU», Kyiv, 18.05.2012**

