



## **УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС: ПЕРСПЕКТИВИ ТА МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ**

**ОЛЕКСАНДР СУШКО  
АНГЕЛА БОЧІ  
МИКОЛА КУЗЬО  
ВАСИЛЬ ПОВОРОЗНИК  
РОБЕРТ ХОРОЛЬСЬКИЙ  
ДЕНИС ЧЕРНІКОВ  
КОСТЯНТИН ФЕДОРЕНКО**

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ  
УКРАЇНА-ЄС:  
ПЕРСПЕКТИВИ ТА МЕХАНІЗМИ  
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

**Олександр Сушко**  
**Ангела Бочі**  
**Микола Кузьо**  
**Василь Поворозник**  
**Роберт Хорольський**  
**Денис Черніков**  
**Костянтин Федоренко**

СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»

**ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА**

[WWW.KAS.DE/UKRAINE](http://WWW.KAS.DE/UKRAINE)

© Представництво Фонду Конрада Аденауера  
в Україні, 2014

**ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА**  
01021 Київ вул. Шовковична, 10 кв. 4  
[www.kas.de/ukraine](http://www.kas.de/ukraine)  
[OFFICE.UKRAINE@KAS.DE](mailto:office.ukraine@kas.de)

Зміст та суть Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є настільки всеосяжними, що її належне впровадження можливе лише за умови одночасного забезпечення відповідної спроможності державних органів, бізнесу та компетентної участі громадянського суспільства. Оскільки контроль над євроінтеграцією набуває важливого політичного значення, то є ризик, що боротьба за повноваження у цій сфері загальмує інституціоналізацію механізмів управління державною політикою європейської інтеграції. Враховуючи незавершеність процесів політичного реформування в Україні, можна передбачити, що обсяг повноважень політичних гравців буде постійно змінюватися – після кожної зміни політичної конфігурації – але механізм євроінтеграції не повинен від цього страждати. Політикам необхідно якнайшвидше домовитися, а суспільство повинно вимагати, щоб фахова, інструментальна частина євроінтеграційного механізму була захищена і виведена з-під удару політичних баталій.

-----

*Content and essence of the EU-Ukraine Association Agreement is so comprehensive that its proper implementation is possible only if appropriate capacity of public authorities, business and competent participation of civil society is guaranteed. Since oversight of European integration gained political meaning, there is a risk that fighting for authority in this sphere will hinder institutionalization of relevant policy-making mechanisms. As political reform in Ukraine is not over yet, it is predictable that scope of responsibilities for political actors will be constantly changing – after every shift in political configuration; however, mechanisms of the EU integration should not suffer from this. Politicians should reach an agreement as soon as possible, while society should demand that specialized instrumental part of the EU integration mechanism is shielded from political battles.*



# ВСТУПНЕ СЛОВО

Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні з самого початку своєї роботи підтримує європейську орієнтацію країни. У публікаціях, виданих раніше, було представлено історію євроінтеграційного процесу України, проаналізовано текст Угоди про асоціацію, визначено основні завдання, що постають перед державою у зв'язку з підписанням цього документа. Ці та інші питання висвітлювалися і в рамках заходів, організованих Фондом разом із партнерами в Києві та регіонах.

У своїх зовнішніх відносинах Україна тривалий час здійснювала багатовекторну політику, намагаючись підтримувати добрі відносини як із ЄС, так і з Російською Федерацією, а пізніше – з Митним союзом. Втім, останніми роками орієнтація українців ставала все більш проєвропейською. Відмова політичної еліти країни від запланованого на листопад 2013 року підписання Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом стала поворотним моментом у формуванні світогляду суспільства.

Виступаючи за європейські цінності, правову державу, демократію та проти корупції й кумівства в економіці, українці вийшли на вулиці з акціями протесту. Так народився Євромайдан. Завдяки Революції гідності зазнала поразки авторитарна система. Разом із цим – а також у зв'язку з територіальними претензіями Росії до України – відійшла в минуле і звична орієнтація на північного сусіда.

Свій європейський вибір громадяни України підтвердили під час виборів. У травні 2014 р. уже в першому турі більшість виборців віддала голоси за проєвропейського Президента держави. У жовтні 2014 р. відбулися вибори до Верховної Ради України, в результаті яких в парламенті було сформовано однозначно проєвропейську коаліцію більшості. Політичні сили проросійської орієнтації відіграють у новому законодавчому органі маргінальну роль.

Відтепер питання, пов'язані з Євросоюзом, відносяться не до зовнішньої, а до внутрішньої державної політики. Адже Україна має не просто розвивати стосунки з ЄС, а впроваджувати європейські норми всередині країни. І це стосується не лише політичного рівня, а життя та модернізації всього суспільства, економічної безпеки, діяльності партій, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, ЗМІ тощо.

Таким чином, у 2014 році в Україні було створено передумови для реалізації Угоди про асоціацію з Євросоюзом на практиці. Успіх цього процесу залежить, передусім, від неї самої. Про те, як цей успіх може бути забезпечений, ідеться, зокрема, у цій публікації.

Ми дякуємо авторам за здійснену аналітичну роботу й бажаємо приємного читання всім, кого цікавить ця тема.

Габріеле Бауманн,

Директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

Київ, грудень 2014



# ЗМІСТ

<b>ВСТУПНЕ СЛОВО</b> .....	5
<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	9
<b>РОБОЧІ ВИСНОВКИ</b> .....	10
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ</b> .....	13
<b>РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ</b> .....	15
<b>РОЗДІЛ 3. СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ ПОВНОЦІННОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ЧАСТИНИ УГОДИ</b> .....	24
<b>РОЗДІЛ 4. РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ</b> .....	36
<b>РОЗДІЛ 5. ЗАСТОСУВАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ СУДОВИМИ ОРГАНАМИ</b> .....	37
<b>РОЗДІЛ 6. ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ З ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ</b> .....	38
<b>РОЗДІЛ 7. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО</b> .....	40
<b>ДОДАТКИ</b> .....	45
<b>ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ</b> .....	49
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	50





# ПЕРЕДМОВА

Історія Угоди про асоціацію (УА) між Україною та ЄС, ще не увійшовши в стадію імплементації, набула небаченого драматизму, невластивого документам такого типу. Громіздкий, малозрозумілий непідготовленому читачу документ незалежно від волі його творців опинився в епіцентрі подій, які змінили і Україну, і Європу, ставши своєрідним рубіконом історії Східної Європи. Нині перспективи впровадження УА можуть здаватися рутинними у порівнянні із обставинами підписання та набуття чинності. Втім, історичний драматизм Угоди наразі не виглядає вичерпаним – попереду проглядаються нові динамічні випробування, які визначатимуть рівень здатності України відповідати на виклики нових часів.

Протягом шести років, починаючи з 2007 року, сторони вели непомітний для більшості пересічних громадян переговорний процес, який завершився парафуванням документу у 2012 році. На листопад 2013 року, на Вільнюський саміт Східного партнерства, було заплановано підписання, але внаслідок тиску Росії та міркувань власної вигоди тодішній президент Янукович відмовився поставити під Угодою свій підпис.

Відповіддю налаштованого на європейську перспективу українського суспільства стали буремні події Євромайдану – Революції Гідності, які поставили крапку в політичній кар'єрі Януковича і багатьох його соратників. Позбувшись Януковича, Україна опинилась віч-на-віч із реваншистськими намірами керівництва Російської Федерації. У березні було анексовано Крим, у квітні почалася «гібридна війна» на Донбасі, яка точиться з різним ступенем інтенсивності до цього часу. Роки спокійного існування невизначеної, «багатовекторної», пострадянської України відійшли в минуле. Країна платить неймовірно високу ціну за право робити свій вибір, самостійно визначати власну історичну долю.

Тим часом, політичні зміни в Україні визначили швидкі кроки до завершення формального запровадження Асоціації. Політичну частину УА було підписано 21 березня 2014 року – з тим, щоб дати українському суспільству негайний політичний сигнал. Економічну частину підписали 27 червня 2014 року, після дострокових президентських виборів. 16 вересня 2014 року Європейський парламент ратифікував Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом синхронно з Верховною Радою України.

Набуття чинності Угодою розпочалося з 1 листопада 2014 р., після завершення ратифікаційних процедур. Згідно з домовленостями, досягнутими у вересні 2014 р, впровадження торговельної частини УА (Розділ 2) відкладене до 1 січня 2016 року. Українська сторона ухвалила План імплементації УА та розпочала впровадження нормативно-правових актів на виконання Угоди.

Сторона ЄС, в свою чергу, здійснює процес ратифікації країнами-членами доволі швидкими темпами: станом на кінець 2014 року близько половини країн-членів ратифікували УА, що створює передумови для повного набуття чинності Угодою вже у близькій перспективі.

Якість імплементації УА значною мірою визначатиме якість і глибину змін, яких очікує українське суспільство. Тож дана аналітична доповідь є експертною відповіддю на питання пріоритетів та механізмів: що саме і в який спосіб необхідно зробити для того, щоб наповнити каркас Асоціації реальним змістом, що спроможний змінити країну на краще?

Інститут Євро-Атлантичного співробітництва разом з Фондом Конрада Аденауера ініціював створення представницької міждисциплінарної експертної групи, яка включає фахівців з політики, економіки, суспільних відносин та права, що представляють різні експертні середовища. Сформована авторська група наслідує кращі традиції, що напрацьовані ІЕАС та ФКА у минулому, зокрема, під час роботи над попередніми аналітичними доповідями за європейським напрямком: «*Нова посилена Угода між Україною та ЄС: рекомендації українських експертів*» (2007) та «*Угода про Асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ*» (2012).

Дана доповідь завершує «тріаду» комплексних досліджень проблематики асоціації між Україною та ЄС, що є візитівкою плідної співпраці ІЕАС та ФКА, охоплюючи весь масштабний політичний цикл: від початкової стадії переговорного процесу і пошуку концептуальних засад майбутніх взаємин до практичного впровадження чинної Угоди та моніторингу її виконання.

Олександр Сушко,  
Науковий директор Інституту Євро-Атлантичного співробітництва  
Київ, грудень 2014

# РОБОЧІ ВИСНОВКИ

## **Щодо принципів формування законодавчих засад європейської інтеграції України**

Необхідно враховувати формулювання чинних установчих договорів Європейського Союзу та міжнародних договорів, а також інших домовленостей між Україною та ЄС – тобто користуватись у вітчизняному праві **європейською правовою та політичною мовою**.

Слід уникати прийняття законодавчих норм, що покладають на парламент, президента чи уряд певні обов'язки всупереч Конституції України. Натомість, варто намагатися встановлювати норми-цілі або норми-принципи, залишаючи за суб'єктами конституційних повноважень право на власний розсуд обирати доречні інструменти їх досягнення відповідно до приписів Конституції. Це дозволить убезпечити управлінський механізм чи результати його діяльності від ризику бути підірваним через рішення суду про неконституційність закону.

Не варто намагатися забезпечити «політичну волю» парламенту, уряду чи президента винятково шляхом прийняття закону. Практика свідчить, що декларативні законодавчі норми не здатні забезпечити ефективність будь-якої державної політики. Політичну волю забезпечує не юридична відповідальність, а щоденне використання суспільством адекватних інструментів політичного тиску та притягнення до політичної відповідальності. Тому варто доповнювати законодавчі норми-цілі або принципи, згадані вище, різноманітними обов'язками парламенту, уряду чи президента регулярно і публічно звітувати перед суспільством про виконання цих норм.

Оскільки в центрі європейської інтеграції перебувають зобов'язання як юридичного, так і політичного характеру (Україною перед ЄС і його державами-членами), насамперед, щодо наближення законодавства України до права ЄС, то необхідно, щоб законодавчі норми про державну політику європейської інтеграції відповідали основоположним конституційним приписам щодо суверенітету та незалежності держави (ст. 1 Конституції) та щодо верховенства права і Конституції України в українському правопорядку (ст. 8 Конституції).

## **Щодо інституційних аспектів впровадження Угоди про асоціацію**

Оскільки контроль над євроінтеграцією набуває важливого політичного значення, то є ризик, що боротьба за повноваження у цій сфері загальмує становлення механізмів управління державною політикою європейської інтеграції. Враховуючи незавершеність процесів політичного реформування в Україні можна передбачити, що обсяг повноважень політичних гравців буде постійно змінюватися – після кожної зміни політичної конфігурації – але механізм євроінтеграції не повинен від цього страждати. Політикам необхідно якнайшвидше домовитися, а суспільство повинно вимагати, щоб фахова, інструментальна частина євроінтеграційного механізму була захищена і виведена з-під удару політичних баталій.

Рівноважливим питанням належного інституційного забезпечення європейської інтеграції на даному етапі є не тільки і не стільки інституційна структура, а зміст, механізми, процедури та формати роботи, розвиток відповідних знань та навичок державних службовців, зокрема:

- *створення та розвиток механізмів розробки, моніторингу та оцінки програмних та організаційно-розпорядчих документів*, що включатиме ряд складових, зокрема таких, як практичний розвиток форматів програмних та організаційно-розпорядчих документів, підготовка настанов щодо наближення законодавства, розвиток інструментів та процедур здійснення оцінки регуляторного впливу та наслідків впровадження законодавства тощо;
- *розвиток інституційної спроможності*, включно з навчанням та розвитком навичок;
- *інформаційно-технічне забезпечення*, що включатиме запровадження:

1) електронної системи реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції та наближення законодавства як системи для планування, моніторингу, звітування та оцінювання заходів у цій сфері, виконання Угоди, інших міжнародних договорів і

домовленостей у сфері європейської інтеграції та наближення законодавства.

2) відкритої Загальнодержавної інформаційної мережі європейської інтеграції України (інтернет-портал, що міститиме таку інформацію, як анонси, звіти, інформаційні та аналітичні матеріали з актуальних питань ЄІ; бази перекладів джерел права ЄС, глосарій термінів права ЄС, експертні висновки, правові дослідження тощо).

### **Щодо створення передумов для повноцінного впровадження економічної частини Угоди**

2015 рік необхідно використати для початку реальних соціально-економічних реформ, серед яких до першочергових слід віднести такі:

- **Реформу державної служби.** Базова реформа, яка дозволить модернізувати основний інструмент (державну службу), необхідний для забезпечення успішного проведення реформ на адміністративному рівні. Без її проведення більшість реформ будуть приречені на самота з боку чиновників;
- **Реформу антикорупційного законодавства.** Передбачається усунення умов і стимулів для здійснення корупційних діянь, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних діянь, обмеження впливу приватного капіталу на політику;
- **Дерегуляційну реформу.** Демонтаж старої регуляторної системи, успадкованої з радянських часів, яка розрахована на функціонування в умовах командно-адміністративної системи, та створення нової регуляторної системи, що відповідає сутності та потребам ринкової економіки. Реалізація даної реформи дозволить покращити інвестиційний та бізнес-клімат;
- **Податкову реформу.** Головний акцент – суттєве спрощення адміністрування податків, відмова від застосування системи авансових податкових платежів, зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати.

В цілому, всі заходи, які можна реалізувати протягом 2015 року щодо підготовки до повноцінного впровадження економічної частини ПВЗВТ, можна розбити на три групи:

- *інституційні та інфраструктурні заходи*, що означають створення необхідних державних та громадських органів, координаційних груп, дорадчих органів, діяльність яких передбачена відповідними Директивами ЄС, або покликані сприяти більш якій імплементації положень Угоди;
- *нормативні заходи*, що передбачають розробку, попереднє обговорення органами влади із заінтересованими сторонами за максимальної участі представників бізнесу й громадськості та подальше прийняття законопроектів, необхідних для гармонізації українського законодавства з нормами ЄС;
- *інформаційна підтримка*, що матиме на меті розробку централізованої системи моніторингу виконання зобов'язань України та подальше внесення уточнень до плану імплементації із залученням центральних органів виконавчої влади, а також створення центрів інформування бізнесу щодо потенційних можливостей та ризиків.

Відстрочка (на 2015 рік) імплементації взаємного відкриття ринків повинна бути використана нашою країною для спрощення системи реєстрації підприємств, видачі дозволів і ліцензування – тобто створення тієї бази, яка дозволить нам успішно конкурувати із західними підприємствами в умовах вільного ринку. Також потрібно звернути увагу на інформованість українського бізнесу (в першу чергу, малого та середнього) про євроінтеграційні процеси, зокрема вигоди та загрози, що виникають в результаті взаємного відкриття ринків.

### **Щодо ролі місцевих органів влади в питаннях державної політики європейської інтеграції України**

Місцеві державні адміністрації мають виконувати такі три завдання з формування та реалізації державної політики європейської інтеграції України: (1) інформування населення про європейську інтеграцію України; (2) підтримання зворотного зв'язку з населенням щодо ініціатив уряду в рамках здійснення державної політики європейської інтеграції України; (3) сприяння участі місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

громадянських організацій у програмах ЄС та інших міжнародних донорів, зокрема, в програмах транскордонної співпраці.

### **Щодо застосування УА судовими органами**

Екстраполюючи європейський позитивний досвід на український ґрунт, необхідно докласти зусиль, щоб суб'єкти українського правопорядку мали можливість захистити в українських судах свої права, які випливають із міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Необхідно долати необізнаність українських юристів, насамперед суддів, із величезним і якісним досвідом судових органів ЄС та держав-членів ЄС щодо застосування і тлумачення правових норм, які є аналогічними тим, що містяться в Угоді про асоціацію. Наприклад, більшість положень Угоди щодо зони вільної торгівлі є досить типовими формулами, нюанси застосування яких вже неодноразово були відображені в рішеннях європейських судів. Найбільш адекватним інструментом став би потужний спеціалізований освітній проект технічної допомоги ЄС, ініційований урядом України разом з самоврядними організаціями правників.

### **Щодо підготовки державних службовців з європейської інтеграції**

Державну політику європейської інтеграції не може реалізувати лише відносно невелике коло державних службовців, що вузько спеціалізуються на питаннях саме європейської інтеграції: цілі державної політики європейської інтеграції повинні досягатися в рамках будь-якої внутрішньодержавної політики і стосуватися, по суті, кожного державного службовця.

На основі чіткого розмежування і визначення повноважень державних органів, що стосуються формування і реалізації державної політики європейської інтеграції, необхідно чітко визначити профілі професійної компетентності відповідних посад державної служби (посадові обов'язки, спеціальні знання, уміння і навички).

Пріоритетом має стати залучення до державної служби якомога більшої кількості фахівців, що здобули освіту в галузі європейських студій, з наданням переваги випускникам європейських вузів.

Необхідно організувати систему навчання державних службовців з питань європейської інтеграції. На нашу думку, розбудова такої системи має базуватися на принципі, що профіль компетентності кожної посади державної служби повинен передбачати необхідність володіння загальними знаннями щодо організації ЄС та європейської інтеграції України, а також галузевими знаннями з окремих напрямків організації ЄС та європейської інтеграції України (залежно від обсягу повноважень конкретного органу влади). За потреби, профіль конкретної посади державної служби повинен передбачати спеціалізовані знання, необхідні для належного виконання завдань, покладених на відповідний орган влади.

### **Щодо ролі громадянського суспільства**

Ключову роль у процесі імплементації Угоди може, і повинне, зіграти громадянське суспільство. Українське організована громадськість безпосередньо відстояла Угоду за край драматичних обставин тож «за духом» її впровадження неможливе без відповідної ролі активних громадян - носіїв змін.

Створення відповідно до статей 469-470 Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС має спиратися на успішний досвід співпраці найбільш динамічних секторів громадянського суспільства – насамперед тих, хто є справжніми провайдерами змін (з боку України) та підтримки демократії й реформ (з боку країн ЄС).

Досвід співпраці на рівні соціальних партнерів та інших громадських організацій, напрацьований Європейським економічним та соціальним комітетом, є важливим, але він не повинен копіюватись автоматично, а має розвиватись, поглиблюватись, а в деяких випадках і переглядатись – там, де він не повною мірою відповідає цілям сприяння реформам та демократичним змінам в країнах, подібних до України.

# РОЗДІЛ 1. ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Зміст та суть Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є настільки всеосяжними, що її належне впровадження можливе лише за умови одночасного забезпечення відповідної спроможності державних органів, бізнесу та компетентній участі громадянського суспільства. Завершення нормативно-правового оформлення процесів європейської інтеграції України належить до першочергових завдань.

Попри фактичну безальтернативність європейського вектора в ключових стратегічних документах провідних політичних сил, урядової коаліції, Президента та Кабінету Міністрів, законодавче забезпечення європейської інтеграції як стрижневого елементу державної політики залишається незавершеним. Угода про асоціацію сама по собі є чинним нормативно-правовим актом, вищим за національне законодавство (як і будь-який міжнародний договір), однак цього недостатньо для створення надійного і всеосяжного законодавчого «каркасу» європейської інтеграції в українському правовому полі.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, «*Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*». Зважаючи на важливість політики європейської інтеграції для довгострокової стратегії розвитку України, а також розгалуженість і комплексність завдань у сфері європейської інтеграції, здійснення державою європейської інтеграції потребує **чіткого законодавчого закріплення** як окремого **напрямку державної політики**. У цьому зв'язку відзначимо, що чинні закони України взагалі не передбачають, що в Україні існує державна політика європейської інтеграції. Цей термін побіжно з'являється лише в постанові КМУ про створення Урядового офісу європейської інтеграції<sup>1</sup>.

На сьогодні ключовим законодавчим положенням засадничого характеру залишається декларативна норма, що «... основними засадами зовнішньої політики є <...> забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі»<sup>2</sup>. Не зачіпаючи питання щодо актуальності задекларованої цілі європейської інтеграції України (зокрема, наскільки вона відповідає положенням парламентської коаліційної угоди), відзначимо недолугість наведеної формули з техніко-юридичної точки зору. Оскільки не існує визначення, що ж саме становить «європейський політичний, економічний, правовий простір» і чому проігноровано інші виміри «європейського простору», то неможливо виміряти ефективність управлінських зусиль з досягнення інтеграції України в цей простір.

Інший важливий закон, що стосується європейської інтеграції України – формально не скасована Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>3</sup>, яка по суті втратила свою актуальність.

Унаслідок відсутності чіткого законодавчого регулювання виникають різноманітні **управлінські проблеми**. *По-перше*, за відсутності законодавчого регулювання виконавча (уряд) і президентська влади користуються майже необмеженим простором для маневру у визначенні параметрів формування і здійснення європейської інтеграції, що зменшує передбачуваність дій держави у цій сфері, а також применшує роль парламенту.

*По-друге*, така невизначеність завдає шкоди виконавчій і президентській владі, оскільки вони не мають чіткої політичної підтримки з боку закону. Це вимагає від Кабінету Міністрів і Президента брати на себе *ad hoc* політичну відповідальність за проєвропейські

<sup>1</sup> Постанова КМУ від 13.08.2014 р. № 346. У п. 16<sup>5</sup> згадується «державна політика у сфері європейської інтеграції». У решті випадків використовується конструкція «у сфері європейської інтеграції», без згадування державної політики.

<sup>2</sup> Частина 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI. Схоже формулювання міститься в абз. 11 ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV.

<sup>3</sup> Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV.

реформи, що може обмежувати їхню політичну волю.

*По-третє*, різні чинні правові акти використовують відмінну термінологію для опису одної і тої самої діяльності держави у сфері європейської інтеграції, – для цього достатньо порівняти тексти положень про окремі ЦОВВ між собою, а також з текстом положення про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції. Це створює штучні бюрократичні бар'єри і шкодить прозорості управлінських дій.

При **формуванні законодавчих засад** державної політики європейської інтеграції України доцільно дотримуватися таких **принципів**:

1) Необхідно враховувати формулювання чинних установчих договорів Європейського Союзу та міжнародних договорів та інших домовленостей між Україною та ЄС – тобто, користуватись у вітчизняному праві **європейською правовою та політичною мовою**. Це дозволить уникнути ситуації, що приписи українського законодавства встановлюють юридичні фантоми, які не мають відношення до європейської інтеграції<sup>4</sup>.

2) Слід уникати прийняття законодавчих норм, що покладають на парламент, президента чи уряд певні обов'язки всупереч Конституції України. Натомість, варто намагатися встановлювати норми-цілі або норми-принципи, залишаючи за суб'єктами конституційних повноважень право на власний розсуд обирати доречні інструменти їх досягнення відповідно до приписів Конституції. Це дозволить убезпечити управлінський механізм чи результати його діяльності від ризику бути підірваним через рішення суду про неконституційність закону.

3) Не варто намагатися забезпечити «політичну волю» парламенту, уряду чи президента виключно шляхом прийняття закону. Практика свідчить, що декларативні законодавчі норми не здатні забезпечити ефективність будь-якої державної політики. Політичну волю забезпечує не юридична відповідальність, а щоденне використання суспільством адекватних інструментів політичного тиску та притягнення до політичної відповідальності. Тому варто доповнювати законодавчі норми-цілі або принципи, згадані вище, різноманітними обов'язками парламенту, уряду чи президента регулярно і публічно звітувати перед суспільством про виконання цих норм.

4) Оскільки в центрі європейської інтеграції перебувають зобов'язання як юридичного, так і політичного характеру (Україною перед ЄС і його державами-членами), насамперед, щодо наближення законодавства України до права ЄС, то необхідно, щоб законодавчі норми про державну політику європейської інтеграції відповідали основоположним конституційним приписам щодо суверенітету та незалежності держави (ст. 1 Конституції) та щодо верховенства права і Конституції України в українському правопорядку (ст. 8 Конституції).

Після визначення засад державної політики європейської інтеграції на законодавчому рівні необхідно забезпечити, щоб ці положення були послідовно **інтегровані у підзаконні акти**. У цьому зв'язку необхідно звернути увагу, що європейська правова культура визнає, що кожен підзаконний акт повинен чітко визначати, яка законодавча норма надала повноваження на його ухвалення. Також дуже поширена вимога, щоб підзаконний акт чітко вказував на ключові мотиви ухвалення правового акту<sup>5</sup>. Ці практики є важливими інструментами забезпечення прозорості управлінського процесу та дотримання принципів демократії та верховенства права. На жаль, в Україні наразі бракує такої культури. Ми воліли б стати свідками того, що практика прийняття підзаконних актів у сфері європейської інтеграції стала локомотивом запровадження цієї важливої традиції в українську правову культуру.

<sup>4</sup> Найбільш кричущим випадком було встановлення мети набуття Україною «асоційованого членства» в ЄС, якого не існує в природі. (Див. Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, затверджену Указом Президента України від 11.06.1998 р.№ 615/98).

<sup>5</sup> В ЄС ці дві вимоги встановлені в ч. 2 ст. 296 Договору про функціонування ЄС. Їх дотримання гарантується Судом ЄС, який неодноразово скасував правові акти ЄС, в яких було неналежним чином визначено законодавчу підставу чи мотивацію їх прийняття інституціями ЄС.

## РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Високі очікування українського суспільства від підписання, ратифікації, набуття чинності та виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом безумовно впливають на те, щоб механізми координації виконання Угоди, взаємодії між різними гілками влади були максимально ефективними.

Інституційні аспекти координації євроінтеграційної політики у багатьох випадках розглядаються дослідниками, насамперед, у контексті діяльності урядових структур. Це логічно, оскільки саме органи виконавчої влади готують програмні документи для виконання євроінтеграційних зобов'язань, готують відповідні законопроекти, розбудовують інфраструктуру та діяльність, яка фактично буде забезпечувати виконання Угоди – будь-то статистичні спостереження, ветеринарні лабораторії або виготовлення біометричних паспортів. Крім цього, механізм координації у принципі включає тісну взаємодію з парламентом, іншими органами влади, незалежним регуляторами тощо. У цьому розділі достатньо уваги буде приділено як механізму координації всередині системи органів виконавчої влади, так і інституційному механізму в широкому розумінні.

Попередній досвід у сфері координації євроінтеграційної політики полягав у значній дискретності функцій і повноважень органів влади. Проведення переговорів щодо укладення Угоди про асоціацію, так само, як і виконання у минулі роки Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Союзом, Плану дій Україна-ЄС, Порядку денного асоціації Україна-ЄС, Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, інших зобов'язань та домовленостей, відбувалося в умовах розподілу компетенції щодо координації роботи між різними центральними органами виконавчої влади.

На двосторонньому рівні між Україною та ЄС існували наступні спільні органи: Саміт Україна – ЄС (*політичний діалог за участі Президента*); Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС (*усі питання на рівні Прем'єр-міністра України та міністрів*); Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС (*усі питання на рівні Віце-прем'єр-міністра України, згодом заступників профільних міністрів*); 7 підкомітетів Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (*вузькоспеціальні питання на рівні заступників міністрів та директорів департаментів*); Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС (*усі питання на рівні керівництва Верховної Ради України*); Комітет на рівні старших посадових осіб (*усі питання виконання Порядку денного асоціації на рівні директорів департаментів міністерств*); та інші вузькоспеціальні органи.

У всіх цих органів функціонували відповідні українські частини, що мали регулярно збиратись, оцінювати прогрес та вирішувати проблеми у сфері європейської інтеграції. Водночас, на практиці їхня роль, ефективність та результативність, на наш погляд, була доволі обмеженою, часто спричиняючи виникнення «паралельного» бюрократичного світу європейської інтеграції, віддаленого для інших суб'єктів. Разом з тим, розвинутий для забезпечення функціонування українських частин окремих інструментарій ускладнював підготовку та розгляд рішень, створював розрив між роботою українських частин та встановленим порядком роботи Уряду та органів виконавчої влади.

На внутрішньому рівні функції координації політики європейської інтеграції були розподілені між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України (СКМУ, МЗС, Мінекономрозвитку, Мін'юст, Мінфін, Нацдержслужба та інші органи державної влади) у спосіб, що не міг забезпечувати належну та повноцінну реалізацію європейських зобов'язань України<sup>6</sup>.

Загалом вітчизняна система інституційного забезпечення європейської інтеграції характеризувалася децентралізованістю, розпорошеністю та відсутністю координованості дій та єдиної інституції, яка комплексно відповідала б за формування, координацію, а також, частково, за імплементацію державної політики у сфері європейської інтеграції, та у цьому зв'язку низькою ефективністю, що відображалось у численних звітах організацій

<sup>6</sup> Див. Додаток 1



громадянського суспільства, міжнародних та вітчизняних експертів, а також Європейської Комісії.

Як переконливе свідчення цього, можна навести приклад фактично вкрай повільних темпів виконання Україною зобов'язань в рамках Договору про Енергетичне Співтовариство та Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму. Щодо останнього документа, лише у першому півріччі 2014 року (за три з половиною роки після надання даного Плану дій) Україні вдалося перейти до другої фази виконання ПДВЛ, в той час як Молдова виконала обидві фази документа у коротший термін, і вже отримала безвізовий режим з ЄС.

## Координація

Початок виконання Угоди про асоціацію відкрив нову сторінку насамперед у розумінні того, чим є європейська інтеграція для формування та реалізації державної політики України в цілому. Не буде зайвим нагадати, що сфера євроінтеграції, або євроінтеграційна політика, упродовж багатьох років фактично залишалася простором, дещо відокремленим від усього спектру питань бюджетної, економічної, соціальної та іншої галузевої політики. Не останню роль цьому відігравала відсутність цілісного механізму координації. Такий стан речей був далеким від декларацій про те, що євроінтеграційна політика має стати невід'ємною частиною внутрішньої політики.

Безумовно, **органи державної влади** України мають забезпечити добросовісне та належне виконання та застосування УА, інших міжнародних договорів у сфері європейської інтеграції відповідно до своїх повноважень та завдань. Проте враховуючи фрагментарні та хаотичні зміни, що мали місце протягом останніх років, існує *необхідність уточнення* відповідно до діючих законів, у т.ч. з урахуванням положень Угоди про асоціацію, *основних повноважень та чіткішого визначення завдань* Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері європейської інтеграції та виконання Угоди, *залишаючи при цьому необхідний обсяг дискреції для Уряду* щодо визначення моделі координації.

Крім того, подальший розвиток інституційного забезпечення виконання Угоди має здійснюватись виходячи з того, що механізм виконання Угоди є частиною (хоч і основною) інституційного механізму європейської інтеграції в цілому і становить невід'ємну частину та складову загального механізму функціонування органів влади.

За останні роки дискусію фахівців щодо можливих моделей інституційного забезпечення європейської інтеграції зводились, в основному, до вибору між чотирьох моделей<sup>7</sup>: *децентралізованою, що існувала до останнього часу* (більшість завдань, пов'язаних з координацією, мали б здійснюватись МЗС), *жорстко централізованою або «президентською»* (роль центру вироблення рішень відігравав би підрозділ з питань європейської інтеграції, утворений безпосередньо в Адміністрації Президента<sup>8</sup>), *централізованою – урядовою* (завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції можуть виконуватись підрозділом, створеним безпосередньо в апараті Уряду) та створення *центрального органу виконавчої влади* (міністерство або центральний орган зі спеціальним статусом, що його мав би очолити профільний віце-прем'єр). Більшість подальших дискусій з цього приводу можна звести до вибору між останніми двома моделями, кожна з яких, очевидно, має свої переваги та недоліки.

На наш погляд, на теперішньому етапі саме централізована урядова модель дозволить ефективно вирішити, при мінімальних затратах, ключові питання, пов'язані із впровадженням Угоди та посиленням інституційного забезпечення європейської інтеграції.

Ключовий недолік цієї моделі, що часто висловлюється експертами – відсутність можливості формувати відповідну політику через внесення на розгляд Урядом, як головним розробником, проектів нормативно-правових актів. Проте вказане питання вирішується за допомогою багатьох діючих інструментів, наявних відповідно до законодавства у Секретаріаті Кабінету Міністрів та Урядового офісу з питань європейської інтеграції. Крім того, право (першого) віце-прем'єр-міністра вносити на розгляд Уряду проекти актів передбачено діючим Законом України «Про Кабінет Міністрів України», хоча остаточно не вирішеним залишається питання практичного застосування цього інструменту та врегулювання цього питання на рівні Кабінету Міністрів.

<sup>7</sup> Див. наприклад: УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС: ДОРОГОВКАЗ РЕФОРМ. KAS policy paper 20. Вересень 2012.

<sup>8</sup> Після відновлення дії Конституції 2004 року, як мінімум, з правової точки зору є неактуальною.

Координація євроінтеграційної політики структурою урядової канцелярії (секретаріату) відповідає досвіду більшості країн-нових членів ЄС та країн-кандидатів.

**Литовська Республіка:** безпосередньо Прем'єр-міністру були підпорядковані Урядова Комісія з питань європейської інтеграції, Департамент європейського права та Європейський Комітет.

**Республіка Болгарія:** у складі Адміністрації Ради Міністрів функціонує Директорат з питань європейської інтеграції та зв'язкам з міжнародними фінансовими організаціями, який забезпечує діяльність Ради з питань європейської інтеграції та Ради щодо координації та моніторингу. До складу уряду входить Міністр у європейських справах.

**Румунія:** у 2003 році (тобто за 4 роки до вступу в ЄС) було створено Виконавчий комітет європейської інтеграції, підпорядкований безпосередньо прем'єр-міністру.

**Республіка Македонія:** безпосередньо віце-прем'єр-міністру, відповідальному за європейські справи, підпорядкований Секретаріат у європейських справах, який координує роботу підкомітету з питань адаптації законодавства та 35 секторальних робочих груп, забезпечує діяльність Робочого комітету європейської інтеграції Уряду Республіки Македонія.

**Республіка Сербія:** Офіс європейської інтеграції (далі Офіс) був створений 14 березня 2004 року в структурі уряду. Функції Офісу встановлені постановою уряду:

- Стратегія асоціації та вступу до ЄС;
- Моніторинг, участь у підготовці переговорів та участь у переговорах щодо укладення угоди про стабілізацію і асоціацію з ЄС, її імплементація та вступ до ЄС;
- Стратегії, стимулювання і моніторинг гармонізації законодавства Республіки Сербія з правом ЄС, правил і стандартів, а також інформування громадськості про Європейський Союз;
- Координація перекладу актів Європейського Союзу сербською мовою, а сербського законодавства – англійською;
- Допомога міністерствам і відомствам у гармонізації законодавства;
- Моніторинг реалізації зобов'язань міністерствами і відомствами;
- Узгодження сербського інституційного потенціалу та навчання працівників з вимогами процесу асоціації з ЄС та вступу до ЄС;
- Співпраця зі спеціалізованими юридичними закладами;
- Аналіз економічних аспектів гармонізації правил і стандартів з правом ЄС;
- Участь у координації діяльності програм Європейського Союзу з надання технічної допомоги;
- Сприяння діяльності, пов'язаної зі вступом до ЄС шляхом взаємодії з відповідними міжнародними та сербськими економічними організаціями;
- Офіс готує до прийняття акти уряду, спрямовані на контроль, керівництво і узгодження діяльності міністерств і відомств, а також інформування громадськості;
- Офіс також здійснює інші види діяльності в сфері вступу до ЄС, делеговані йому урядом.

**Словацька Республіка:** загальне керівництво зазначеною діяльністю здійснював Віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції. Експертне, аналітичне, технічне та організаційне забезпечення виконували відповідні підрозділи Апарату Уряду Словаччини. При цьому завдання уряду щодо реалізації політики євроінтеграції (пізніше – європейських справ) чітко визначені прийнятим у 2001 році законом щодо компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування (параграф 24 закону).

**Республіка Польща:** у 1996 році прийнято закон про Комітет європейської інтеграції, чітко визначено його функції, процедуру формування складу, до якого входили ряд міністрів, тощо. Передбачено можливість очолити цей комітет прем'єр-міністру Польщі. Завдання Комітету наступні:

- координація процесів перебудови та інтеграції Польщі з Європейським Союзом та ініціювання, організація та координація відповідних заходів, зокрема щодо

економічних і соціальних питань;

- ініціювання та координація здійснення заходів адаптації юридичними відомствами; підготовка висновків щодо відповідності проектів правових актів праву ЄС;
- співробітництво з Європейським Союзом з метою виконання програми індивідуальних вимог щодо інтеграції;
- оцінка перебігу процесів перебудови;
- координація заходів, пов'язаних з залученням та використанням іноземної допомоги;
- ініціювання заходів, спрямованих на підготовку інформації, концепцій і людських ресурсів для здійснення інтеграції;
- співробітництво з самоврядними організаціями з метою забезпечення їх участі в різних інституціях Європейського союзу;
- виконання завдань в області державної оборони і безпеки, відповідно до компетенції;
- інші завдання, покладені на прем'єр-міністром або такі, що впливають з окремих положень законодавства.
- Комітет вносив до Ради Міністрів проекти нормативних актів, концепції програмних документів, звіти про виконання відповідних заходів.

**Республіка Хорватія:** Координаційний комітет з питань вступу Республіки Хорватія в Європейський Союз є міжвідомчим робочим органом уряду Республіки Хорватія, в якій обговорюються всі питання, що стосуються переговорів щодо вступу Республіки Хорватія в Європейський Союз. Цей орган розглядає проекти переговорних позицій, які в подальшому затверджуються Урядом та передаються до Національного комітету моніторингу переговорів про вступ в Республіці Хорватія в Європейський Союз.

Координаційний комітет складається з глави делегації на переговорах, міністра закордонних справ і європейської інтеграції (голова), віце-прем'єр-міністрів, всіх міністрів уряду Республіки Хорватія, а також головного переговорника (за посадою).

**Республіка Словенія:** Офіс Уряду Республіки Словенії у європейських справах є головним координатором у цій сфері. Винятком є питання спільної зовнішньої політики ЄС та політики безпеки, координація яких входить в обов'язки міністерства закордонних справ.

Будучи до останнього часу одним з напрямів зовнішньої політики, сьогодні євроінтеграційна політика перетворюється на внутрішню політику. Державна політика у кожній галузі повинна формуватися і впроваджуватися з урахуванням зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, які передбачають, насамперед, імплементацію понад 350 актів законодавства ЄС, а також врахування актів так званого «м'якого права» при розробці актів законодавства України, програмних документів тощо.

Інтеграція норм права, стандартів ЄС у законодавство, внутрішню політику України також означає і удосконалення інструментів державної політики, якими є бюджетні ресурси, бюджетна підтримка ЄС, міжнародна технічна допомога, кадрові та інформаційні ресурси.

Державна політика буде формуватися та впроваджуватися в контексті високих суспільних очікувань і одночасно вимог міжнародних партнерів України стосовно проведення реформ, а також наявності значного ресурсу міжнародної допомоги, який повинен сприяти реформам. Отже, якість документів державної політики та заходів щодо їх впровадження впливатиме на обсяги підтримки. У свою чергу, ефективність використання підтримки також залежить від належної якості програмних документів та організації їх виконання, розробки відповідних методик, забезпечення комунікації із зацікавленими сторонами. Обидва ці виміри безпосередньо впливають на кінцевий результат – результативність реформ та збільшення добробуту громадян, виходу українських фірм на ринки ЄС, створення нових робочих місць, збільшення ресурсної спроможності регіонів.

У цій ситуації важливо не допустити гальмування підготовки та розгляду документів державної політики, а також погіршення їх якості внаслідок системних проблем правового (регламентного) та організаційного характеру, які виникають при погодженні іншими міністерствами відповідних проектів, виділенні коштів на фінансування програмних заходів, розгляді питань державної політики Кабінетом Міністрів України. Ці проблеми частково

виникли через недосконалість норм чинного законодавства, які пов'язані із пострадянською адміністративною традицією розмивання або уникнення відповідальності за прийняття важливих державних рішень. Контекст впровадження реформ та європейської інтеграції України зумовлює модернізацію процедур та практик у державному апараті. З одного боку, йдеться про запровадження таких сучасних методів, як середньо- та довгострокове планування, застосування на постійній основі аналізу політики тощо. З іншого, йдеться про те, щоб результати роботи за цими сучасними технологіями не були нівельовані застарілими адміністративними практиками та правовими нормами.

Отже, європеїзація системи державного управління означає модернізацію методів та процедур, функціональне оновлення, запровадження нових кадрових вимог тощо. Виходячи з цього, ефективність координації євроінтеграційної політики на урядовому рівні залежить не тільки від повноважень певного органу або підрозділу, скільки від їх змістовного наповнення.

Утворення дієвого **функціонального** механізму євроінтеграції з урахуванням вищенаведених обставин потребувало нестандартного підходу, який би одночасно відповідав кращому європейському досвіду. Цей досвід полягає, насамперед, у розбудові координаційної інстанції у складі урядового секретаріату та/або з прямим підпорядкуванням главі уряду. Виходячи з міркувань про трансформацію євроінтеграційної політики із зовнішньої у внутрішню політику, такий підхід є цілком логічним. Урядовий секретаріат або канцелярія в цілому, відповідно до кращого європейського досвіду, який узагальнений експертами Організації економічного співробітництва та розвитку, має бути потужним координатором процесів розробки державної політики, забезпечення правової відповідності, забезпечення комунікацій тощо.

13 серпня 2014 року Уряд України прийняв постанову № 346 «Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції», якою:

1) затверджено положення про Урядовий офіс;

2) **затверджено схему взаємодії** Кабінету Міністрів України, української частини Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом та Комітету асоціації між Україною та Європейським Союзом, Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (додається);

3) **визначено перелік питань у сфері європейської інтеграції**, спрямування, координацію та контроль яких здійснює Кабінет Міністрів України, зокрема:

- розроблення та здійснення заходів з виконання Угоди, інших міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції та домовленостей між Україною та Європейським Союзом;
- співробітництво між Україною та Європейським Союзом, а також державами – членами Європейського Союзу у сфері європейської інтеграції;
- адаптація законодавства України до права Європейського Союзу;
- виконання міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції і домовленостей між Україною та Європейським Союзом;
- діяльність двосторонніх органів, передбачених Угодою та іншими міжнародними договорами України у сфері європейської інтеграції;
- цільове спрямування бюджетного фінансування у сфері європейської інтеграції;
- залучення та використання міжнародної допомоги Європейського Союзу та інших донорів, спрямованої на підтримку виконання завдань у сфері європейської інтеграції;
- інформування громадськості у сфері європейської інтеграції;
- залучення громадян до процесу прийняття Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади рішень у сфері європейської інтеграції;
- кадрове забезпечення органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції.

Визначення такого переліку питань на підставі Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а також схеми взаємодії органів влади відбулося вперше за всі роки реалізації політики у сфері європейської інтеграції. У такий спосіб, з одного боку, функція координації зосереджується в Уряді як єдиному центрі спрямування роботи міністерств і відомств, а з іншого – забезпечується принцип колегіальності при прийнятті важливих рішень. Такий підхід суттєво зменшує асиметрію інформації, допомагає уникнути зайвих витрат часу на погодження позицій та проектів документів, дозволяє забезпечити чіткий моніторинг виконання актів Кабінету Міністрів України та доручень його керівництва.

Разом з тим, нинішня система координації у вигляді, затвердженою постановою № 346, повинна сприйматися і застосовуватися винятково комплексно. Система має чотири ключові елементи: (1) Прем'єр-міністр України та Віце-прем'єр-міністр України, до компетенції якого віднесені питання європейської інтеграції; (2) українські частини Ради та Комітету Асоціації; (3) Урядовий офіс з питань європейської інтеграції; (4) заступники міністрів та заступники керівників центральних органів виконавчої влади з питань європейської інтеграції.

У цій системі Урядовий офіс, по-перше, є генератором підходів до розробки, впровадження та моніторингу програм, планів та окремих заходів. Ці підходи попередньо погоджуються із заступниками міністрів з питань європейської інтеграції. По-друге, він здійснює системний моніторинг виконання Угоди та програмних документів. Обидві ці базові функції важливі з точки зору зосередження в одній інституції досвіду та експертизи. По-третє, у якості розробника методів підготовки програм, планів заходів та їх моніторингу Урядовий офіс виконує й іншу функцію, поширюючи у системі органів виконавчої влади нові змістовні методи аналізу та програмування, утворюючи таким чином підґрунтя для повноцінної європеїзації державної політики та державної служби.

Положення про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції, як частини урядової канцелярії (секретаріату) розроблено відповідно до кращого міжнародного досвіду, узагальненого експертами програми «Сігма» Організації економічного співробітництва та розвитку в доповіді «Координація на центральному урядовому рівні. Функції та організація урядового офісу. Порівняльний аналіз країна ОЕСР, Центральної та Східної Європи та Західних Балкан».<sup>9</sup> У Додатку 2<sup>10</sup> наведено порівняння типового переліку функцій урядового секретаріату та функцій Урядового офісу з питань європейської інтеграції.

Крім того, слід зазначити, що порівняння, наведене у таблиці, узгоджується та посилається на визначені повноваження та завдання Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Кабінету Міністрів України, що наділяють СКМУ відповідними функціями та інструментами. Таким чином, зазначене Положення слід також розглядати у широкому правовому полі, контексті та практиці функціонування механізму виконавчої влади, включаючи визначені законодавством повноваженнями, завдання та функції Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та Секретаріату Уряду.

Як було відзначено вище, ключове значення для успішності євроінтеграційних реформ має фактичне та юридичне закріплення євроінтеграційної політики як невід'ємної частини внутрішньої політики.

В інституційному аспекті це означає якнайтіснішу інтеграцію механізмів та інструментів роботи у поточний механізм функціонування органів влади, а в процедурному аспекті – передбачення відповідних правил у ключових процедурних актах, що визначають порядок функціонування Уряду, насамперед Регламенту Кабінету Міністрів України.

Як перший крок у цьому напрямі та з метою належної організації з Української Сторони діяльності Ради асоціації та Комітету асоціації, утворених відповідно до статей 461-466 Угоди, 10 грудня 2014 року Кабінетом Міністрів прийнято постанову № 700 «Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС», якою встановлено, що від України членами Ради асоціації є міністри, від Комітету асоціації заступники міністрів з питань європейської інтеграції, заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі – Торговий представник України, заступники керівників інших

<sup>9</sup> OECD (2004), "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office. Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *SIGMA Papers*, No. 35, OECD Publishing. Режим доступу:

[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/co-ordination-at-the-centre-of-government\\_5kml60v4x2f6-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/co-ordination-at-the-centre-of-government_5kml60v4x2f6-en)

<sup>10</sup> Див. Таблицю «Основні координаційні функції секретаріату Уряду згідно методології ОЕСР та їх відображення у положенні про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції» у Додатку 2.

центральної виконавчої влади, до повноважень яких належать питання виконання Угоди. Також визначено, що секретарем цих органів від України є директор Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, а секретарем Комітету у торговельному складі – керівник департаменту Міністерства економічного розвитку і торгівлі, до відання якого належать питання європейської інтеграції, що пов'язано з тим, що відповідне відокремлення торговельного аспекту існує зі Сторони ЄС і пов'язане із розподілом компетенції між його інституціями<sup>11</sup>.

Крім того, підпунктами 6 та 7 пункту 1 цієї постанови визначено, що питання імплементації Угоди про асоціацію, підготовки до засідань, виконання рішень та рекомендацій Ради асоціації і у разі потреби Комітету асоціації розглядаються в установленому порядку на засіданні Кабінету Міністрів України з питань європейської інтеграції, а питання імплементації Угоди про асоціацію, підготовки до засідань, виконання рішень та рекомендацій Комітету асоціації і його підкомітетів розглядаються в установленому порядку на засіданні урядового комітету, до повноважень якого належать питання європейської інтеграції<sup>12</sup>.

Операційне забезпечення цих засідань, а саме участь у формуванні порядку денного, підготовка матеріалів, експертиза проектів актів законодавства буде покладена на Урядовий офіс, який виконуватиме функції Секретаріату Ради та Комітету асоціації. Крім того, Урядовий офіс як самостійний структурний підрозділ Секретаріату Уряду братиме безпосередню участь у формуванні порядку денного засідань Уряду та профільного Урядового комітету, підготовці відповідних питань до розгляду та відповідних рішень, що готуватимуться в загальному порядку.

Також вказаним актом врегульовано порядок визначення складу делегацій України на засідання Ради та Комітету асоціації, у т.ч. у торговельному складі, оскільки відповідно до Угоди, зазначені органи збираються у складі необхідному для розгляду питань, що винесені на відповідне засідання.

Так, Рада асоціації здійснюватиме контроль і моніторинг застосування і виконання Угоди та періодично переглядатиме її функціонування у світлі її цілей, за взаємною згодою засідання Ради асоціації можуть проводитись у будь-якому необхідному складі (Стаття 461 Угоди). Комітет асоціації складатиметься з представників Уряду України з однієї сторони та представників Ради ЄС і Європейської Комісії з іншої, головним чином на рівні старших посадових осіб (Стаття 464). Таким чином, зазначено постановою інтегрує та спрощує порядок роботи урядових структур у сфері європейської інтеграції.

Крім того, слід мати на увазі той факт, що в умовах Угоди про асоціацію роль, значення та повноваження органів асоціації значно посилюються, оскільки Рада асоціації та Комітет асоціації матимуть повноваження приймати обов'язкові рішення, а також рекомендації, *в рамках сфери дії Угоди та у випадках, передбачених нею* (Статті 463, 465).

Звичайно, сам порядок підготовки, схвалення, набуття чинності та дії рішень органів асоціації ще очікує свого законодавчого врегулювання. Проте очевидно, що враховуючи зазначені повноваження, відповідні проекти рішень мають бути предметом розгляду Уряду<sup>13</sup>.

Відповідно до Статті 463 Угоди, для досягнення цілей Угоди Рада асоціації матиме повноваження ухвалювати рішення в рамках сфери дії Угоди у випадках, передбачених нею. Відповідно до частини 3 статті 465 Угоди, **Комітет асоціації** має повноваження ухвалювати рішення *у випадках, передбачених Угодою та у сферах, в яких Рада асоціації делегувала йому свої повноваження*. Такі рішення будуть обов'язковими для Сторін, які мають вживати необхідних заходів, у тому числі, у разі необхідності, заходів в рамках спеціальних органів, створених відповідно до Угоди, для виконання прийнятих рішень.

Комплексний аналіз Угоди дає можливість, як приклад, виокремити кілька **видів рішень Ради та Комітету асоціації**, зокрема:

<sup>11</sup> Такий підхід також закріплений у відповідних регламентах Ради та Комітету асоціації, прийнятих Радою асоціації 15 грудня 2014 року.

<sup>12</sup> Проектом постанови також скасовано відповіді акти Уряду щодо Української частини Комітету з питань співробітництва.

<sup>13</sup> Як перший приклад: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.12.2014 № 1209-р «Деякі питання участі делегації Уряду України у засіданні Ради асоціації між Україною та ЄС» утворено делегацію для участі в інавгураційному засіданні Ради асоціації, затверджено директиви для цієї делегації, а також схвалено проекти рішень Ради асоціації про: прийняття регламентів Ради асоціації, Комітету асоціації між Україною та ЄС (далі – Комітет асоціації) і його підкомітетів; утворення двох підкомітетів Комітету асоціації; делегування Радою асоціації окремих повноважень Комітету асоціації у торговельному складі.

### **Рада асоціації**

- щодо організаційних та процедурних питань (н-д. частина 2 Статті 462);
- щодо впровадження окремих положень Угоди (н-д. частина 2 Статті 18);
- щодо внесення змін та доповнень до Угоди, включаючи оновлення додатків до неї (частини 2 та 3 Статті 463).

### **Комітет асоціації**

- рішення в рамках делегованих Радою асоціації повноважень;
- щодо впровадження окремих положень Угоди (частина 4 Статті 29, частина 15 Статті 44, Стаття 96, частина 3 Статті 106, частина 3 Статті 145, частина 3 Статті 147, абзац 3 частини 3 Статті 149, Статті 153 та 154, частина 3 Статті 222, Стаття 326, частина 3 Статті 327, частина 6 Статті 331 тощо).

Такі широкі повноваження цих органів асоціації є додатковим аргументом для розгляду їхніх відповідних актів безпосередньо Урядом.

Наступним важливим елементом інституційного механізму є створення та налагодження роботи самостійних структурних підрозділів з питань європейської інтеграції, насамперед в міністерствах, а також, у разі потреби, в інших ЦОВВ.

В Україні, починаючи з 2000-их років, неодноразового приймалися Президентські та Урядові акти щодо визначення або створення таких підрозділів. На сьогодні, окрім ключових міністерств, такі підрозділи функціонують як частина загальних департаментів з міжнародного співробітництва, мають часто недостатню чисельність та по-різному визначені функції та завдання.

Основним завданням структурних підрозділів з питань європейської інтеграції має стати координація та забезпечення взаємодії в межах компетенції відповідного міністерства чи ЦОВВ з питань виконання завдань у сфері європейської інтеграції, забезпечення узгодженості політики органу з цілями і зобов'язаннями у сфері європейської інтеграції, її спрямування на виконання відповідних зобов'язань, у т.ч. через надання пропозицій щодо визначення пріоритетів, а також аналізу відповідних ініціатив. Водночас безпосередня робота щодо впровадження та реалізації відповідної політики має залишатись у віданні профільних структурних підрозділів органів виконавчої влади.

Звідси, важливим завданням є врегулювання питання змісту, обсягу, механізмів та інструментів роботи таких структурних підрозділів, включаючи порядок взаємодії із секторальними структурними підрозділами, визначивши з цією метою відповідні типові положення про них. Структурні підрозділи з питань європейської інтеграції слід підпорядкувати заступнику міністра з питань європейської інтеграції, а також керівникам чи заступникам керівників інших ЦОВВ, до відання яких віднесено питання європейської інтеграції.

Водночас, незважаючи на формалізацію та визначення інституційних аспектів, як уже зазначалось, ефективне функціонування системи є неможливим без відповідного змістовного наповнення, насамперед, в частині впровадження нових та розвитку існуючих процедур, інструментів, практик та механізмів формування та реалізації політики.

Загальною передумовою ефективності є налагодження ефективної та планомірної роботи, визначення порядків та процедур взаємодії, підготовка методичних настанов та рекомендацій, типових форм документів, поширення сучасних методів роботи у державному апараті, створення та ефективне практичне використання інформаційних ресурсів та систем.

Цей результат пов'язаний із виконанням **трьох важливих функціональних завдань:**

- створення та розвиток механізмів розробки, моніторингу та оцінки програмних та організаційно-розпорядчих документів, що включатиме ряд складових, зокрема таких як практичний розвиток форматів програмних та організаційно-розпорядчих документів, підготовка настанов щодо наближення законодавства, розвиток інструментів та процедур здійснення оцінки регуляторного впливу та наслідків впровадження законодавства тощо;

- розвиток інституційної спроможності, включаючи навчання та розвиток навичок;
- інформаційно-технічне забезпечення, що включатиме запровадження:

1) електронної системи реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції та наближення законодавства, як системи для планування, моніторингу, звітування та оцінювання заходів у цій сфері, виконання Угоди, інших міжнародних договорів і домовленостей у сфері європейської інтеграції та наближення законодавства.

2) відкритої Загальнодержавної інформаційної мережі європейської інтеграції України (інтернет-портал, що міститиме таку інформацію, як анонси, звіти, інформаційні та аналітичні матеріали з актуальних питань ЄІ; бази перекладів джерел права ЄС, глосарій термінів права ЄС, експертні висновки, правові дослідження тощо).

Таким чином, рівноважливим питанням належного інституційного забезпечення європейської інтеграції на даному етапі є не тільки і не стільки інституційна структура, а зміст, механізми, процедури та формати роботи, розвиток відповідних знань на навичок державних службовців.



# РОЗДІЛ 3. СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ ПОВНОЦІННОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ЧАСТИНИ УА

Важлива проблема для України в контексті підготовки запровадження зони вільної торгівлі (ЗВТ) – суттєве відставання української економіки в конкурентоспроможності в цілому та більшості вітчизняних виробників від європейських зокрема. Йдеться, в першу чергу, про доступ до дешевих фінансових ресурсів, технологій, кращих практик менеджменту, а також несприятливий інвестиційний та підприємницький клімат.

У контексті відстрочки запровадження ЗВТ між Україною та Європейським Союзом вкрай важливо підготувати українську економіку та вітчизняні компанії до фактичного відкриття українського ринку для європейських виробників. Найбільша проблема в тому, що існує загроза посилення санкцій з боку Росії, яка побоюється безмитного проникнення європейських товарів з території України. У більш загальному плані, вкрай важливо протягом 2015 року прискорити загальну модернізацію економіки, розпочати реальні реформи, які дозволять підвищити конкурентоспроможність української економіки, створити сприятливі умови для ведення бізнесу та залучення інвестицій.

Імплементация положень європейського законодавства, передбачена економічною частиною Угоди про асоціацію (УА), є вкрай важливою в контексті проведення реформ, оскільки положення угоди можуть та повинні слугувати основою для нової моделі соціально-економічного розвитку України. Тому при розробці концепції та програми секторальних економічних реформ необхідно відразу враховувати вимоги базових Директив ЄС, гармонізація з якими передбачена Угодою.

У даному контексті 2015 рік необхідно використати для початку реальних соціально-економічних реформ, серед яких до першочергових слід віднести наступні:

- **Реформу державної служби.** Базова реформа, яка дозволить модернізувати основний інструмент (державну службу), необхідний для забезпечення на адміністративному рівні успішного проведення реформ. Без її проведення більшість реформ будуть приречені на саботаж з боку чиновників;
- **Реформу антикорупційного законодавства.** Передбачається усунення умов і стимулів для здійснення корупційних діянь, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних діянь, обмеження впливу приватного капіталу на політику;
- **Дерегуляційну реформу.** Демонтаж старої регуляторної системи, успадкованої з радянських часів, яка розрахована на функціонування в умовах командно-адміністративної системи, та створення нової регуляторної системи, що відповідає сутності та потребам ринкової економіки. Реалізація даної реформи дозволить покращити інвестиційний та бізнес-клімат;
- **Податкову реформу.** Головний акцент – суттєве спрощення адміністрування податків, відмова від застосування системи авансових податкових платежів, зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати.

На більш практичному рівні відстрочка імплементації взаємного відкриття ринків повинна бути використана нашою країною для спрощення системи реєстрації підприємств, видачі дозволів і ліцензування – тобто створення тієї бази, яка дозволить успішно конкурувати із підприємствами ЄС в умовах вільного ринку. Також потрібно звернути увагу на інформованість українського бізнесу (в першу чергу, малого та середнього) про євроінтеграційні процеси, зокрема вигоди та загрози, що виникають в результаті взаємного відкриття ринків.

**Основні заходи, які доцільно реалізувати протягом 2015 року в рамках конкретних напрямків ПВЗВТ**

***Технічні бар'єри в торгівлі, стандартизація, метрологія, акредитація та оцінка відповідності***

На сьогодні Україна виконала значний обсяг заходів у сфері технічного регулювання, передбачених Угодою про асоціацію. Реалізація цих заходів дозволить підвищити конкурентоспроможність української продукції, поступово зменшити технічні бар'єри у торгівлі між сторонами, сприятиме збільшенню експорту української промислової продукції.

Проте існує ще ряд проблем у сфері технічних бар'єрів у торгівлі промисловими товарами, які необхідно усунути найближчим часом. Одне із першочергових завдань – прийняття законопроекту *«Про технічні регламенти і оцінку відповідності»*, що є одним із ключових євроінтеграційних проектів. Основними цілями прийняття технічних регламентів є захист життя та здоров'я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки та запобігання продажу неякісної продукції. Цей законопроект був внесений до порядку денного останнього сесійного дня роботи Верховної Ради 7-го скликання – 14 жовтня, проте не був розглянутий через дострокове закриття засідання Ради.

Даний законопроект фактично доповнює ряд законодавчих актів, а саме – Закон України *«Про стандартизацію»*, *«Про метрологію та метрологічну діяльність»*, прийняття яких усуне технічні бар'єри та юридичні перешкоди в торгівлі промисловими товарами та сприятиме відкриттю для українських промислових товарів ринку ЄС та інших розвинутих країн світу.

На практиці, технічні регламенти є найсуворішою формою нетарифного регулювання. Вся продукція, що виготовляється та постачається на ринок України (за невеликим виключенням), має відповідати вимогам відповідних технічних регламентів. При цьому на території ЄС та в інших розвинутих країнах ці стандарти розробляються, приймаються та застосовуються на основі принципів, установлених Угодою Світової організації торгівлі про технічні бар'єри у торгівлі (додаток до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 року, що є обов'язковою для всіх членів СОТ, у тому числі і для України). Також чинне українське законодавство у сфері технічних стандартів не відповідає вимогам директив Нового та Глобального підходу Європейського Союзу, що визначають вимоги до розроблення аналогічних актів Європейського Союзу. Якщо ж діючі в країні технічні стандарти не відповідають вищезазначеним вимогам, то продукція цієї країни не може потрапити на відповідні ринки, де прийняті ці стандарти, зокрема на ринок ЄС.

На сьогодні питання розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і процедур оцінки відповідності, а також здійснення оцінки відповідності, у тому числі обов'язкової сертифікації, регламентується Законами України *«Про підтвердження відповідності»*, *«Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності»* та Декретом Кабінету Міністрів України *«Про стандартизацію і сертифікацію»*, а також цілою низкою інших нормативних актів. Водночас, окремі норми цих законодавчих актів дублюються або не узгоджуються між собою, а деякі не враховують окремих норм Угоди про технічні бар'єри у торгівлі Світової організації торгівлі (СОТ). Як наслідок, до більшості національних актів законодавства, що по своїй суті є технічними регламентами, не застосовуються принципи Угоди про технічні бар'єри у торгівлі СОТ щодо їх розроблення, прийняття та застосування. Це, у свою чергу, зумовлює недотримання Україною своїх зобов'язань як члена СОТ.

У законопроекті пропонується замість законів України *«Про підтвердження відповідності»* та *«Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності»* прийняти єдиний Закон України *«Про технічні регламенти та оцінку відповідності»*, в якому будуть консолідовані правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування регламентів та процедур оцінки відповідності. Це дозволить не лише усунути суперечності між ними, але й надасть змогу більш якісно адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу.

Відтак, законопроект створює правове поле та механізми для прийняття Директив ЄС, що дозволить розпочати процес переходу на європейські стандарти та виконання всіх зобов'язань України в промисловій сфері. Приведення до відповідності обов'язкових технічних регламентів стимулюватиме безперешкодний обіг продукції між Україною та ЄС. Також проект удосконалює правові та організаційні засади стандартизації, скасовує державну реєстрацію технічних умов, встановлює принцип добровільності використання національних стандартів, передбачає створення єдиного національного органу стандартизації відповідно до європейської практики.

Прийняття даного законопроекту позитивно вплине як на українських виробників, так і на споживачів. В першу чергу, це допоможе відкрити ринки ЄС та розвинутих країн світу для українських промислових компаній, і цим самим дозволить пом'якшити наслідки торгової війни з Росією та втрати російського ринку.

Впровадження нової системи технічного регулювання на основі європейських стандартів зумовлюватиме не лише підвищення безпеки товарів та послуг, але й сприятиме кращому інституційному захисту прав споживачів у випадку неякісної продукції. Водночас, вищий рівень безпеки промислових товарів означатиме, що товари, які не відповідають вимогам безпеки, але є, ймовірно, дешевшими, будуть витіснені з ринку. Це стосуватиметься як товарів національного виробника, який не зможе адаптуватись до нових вимог, так і менш безпечних імпортованих товарів, і може негативно вплинути на споживачів із нижчим рівнем доходу, але у довгостроковій перспективі користування безпечнішими товарами сприятиме покращенню здоров'я населення, зменшенню випадків травмування, що може компенсувати витрати на купівлю безпечніших товарів.

### **Засоби захисту торгівлі**

Основна мета даного розділу – це регулювання спеціальних заходів для захисту національного товаровиробника в результаті ЗВТ з ЄС. Реалізація передбачена за рахунок подальшого виконання статті XIX ГАТТ 1994 Угоди СОТ про захисні заходи, статті 5 Угоди СОТ про сільське господарство, за винятком торгівлі сільськогосподарськими товарами, що охоплюватимуться преференційним режимом відповідно до положень Угоди про асоціацію. Інше важливе завдання – застосування захисних заходів не повинно перешкоджати двосторонній торгівлі. Значне полегшення у торговельній діяльності отримають українські експортери, оскільки цінова політика є визначальною для українських товаровиробників через переважно сировинний характер експортованої продукції.

Відстрочка у 2015 році може бути використана для реалізації інституційних вимог, зокрема створення на рівні експертів Діалогу з питань торговельних заходів у якості форуму з питань співробітництва у сфері торговельних заходів. Нагальне створення постійно діючого громадського органу дасть можливість здійснювати моніторинг законодавчих змін та бути активним учасником процедури торговельного захисту вітчизняного товаровиробника. Даний орган повинен утворюватися з профільних експертів з хорошою репутацією та відсутністю «корупційного шлейфу» для забезпечення довіри та транспарентності прийняття рішень. Мета його діяльності визначена в УА – підвищення рівня знань і розуміння сторонами законів, методів і підходів, що використовуються сторонами стосовно торговельних заходів, покращення співробітництва між відповідними органами, обговорення міжнародних тенденцій у сфері торговельного захисту та інші.

Основною законодавчою базою стосовно захисту торгівлі в Україні є закони «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту», «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту», «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну». Більшість законодавчих актів та змін приймалися під час приєднання України до СОТ, інструменти якого відповідають *acquis* ЄС.

Одним із найбільш очікуваних змін, які принесе УА, є зниження мит на європейські автомобілі, проте чекати цього доведеться до 2025 року, коли буде застосовуватися нульова ставка мита. А основним завданням у 2015 році є розробка плану щодо застосування спеціальних заходів стосовно імпорту в Україну легкових автомобілів походженням із держав – членів ЄС.

### **Санітарні та фіто-санітарні заходи**

Наближення вітчизняного законодавства до європейського з регулювання санітарних та фіто-санітарних заходів є надзвичайно низьким. Органи державної влади повинні запроваджувати інституційні та законодавчі зміни для дотримання європейських стандартів, що допоможе українським експортерам витримувати конкуренцію на європейських ринках. Імплементация ПВЗВТ впливатиме на стан українського сільського господарства та його інфраструктури, результатом чого може стати підвищення якості продукції та державного управління в сільському господарстві.

2015 рік повинен закласти фундамент для подальшого проведення реформ у сільсько-му господарстві: інституційні та законодавчі зміни повинні забезпечити створення системи стандартів та ефективного механізму контролю за продукцією для уникнення торговельних

бар'єрів та виконання державою зобов'язань у рамках імплементації УА. Досягнення цих цілей допоможе змінити радянську командно-адміністративну регулятивну систему стандартизації на систему ринкового типу із створенням умов для охорони здоров'я споживачів та забезпечення інтересів національного товаровиробника.

Інституційні зміни у 2015 році повинні бути направлені на реформування компетентного органу з регулювання санітарних та фіто-санітарних заходів. По-перше, необхідним є створення єдиного органу контролю за харчовими продуктами, тваринами та іншими продуктами, що є об'єктами вищезазначених заходів. По-друге, реформування компетентного органу повинно бути направлено на зміну державної політики щодо захисту прав споживачів та наближення стандартів для виробників до європейських вимог. Обов'язковим для виробників повинно стати отримання тільки тих дозвільних документів, які визначені європейським законодавством та необхідні для імплементації в Україні.

Проведення даних заходів актуалізується у зв'язку з тим, що на першій зустрічі Підкомітету з управління санітарними і фіто-санітарними заходами український орган має інформувати щодо структури, організації та розподілу повноважень між компетентними органами влади та в подальшому надавати інформацію щодо змін. Найбільший опір реформуванню системи стандартизації будуть здійснювати представники державних органів, що забезпечують регулювання, оскільки реформа призведе до неминучого скорочення посад і повноважень у результаті створення ефективнішої системи. Це потрібно враховувати, тому зміни вимагають негайних дій у стислі строки.

Правові зміни: відповідно до статті 64 Угоди Україна має не пізніше ніж протягом трьох місяців після набрання чинності Угодою надати Підкомітету з управління санітарними та фіто-санітарними заходами комплексну стратегію стосовно імплементації Глави 4 «Санітарні та фіто-санітарні заходи» Розділу IV Угоди. Зважаючи на те, що чинне законодавство та практика України не відповідають у повній мірі законодавству та практикам ЄС щодо регулювання санітарних та фіто-санітарних заходів, 2015 рік повинен бути використаний також для розробки комплексної стратегії, яка також визначатиме необхідні законодавчі зміни з питань захисту здоров'я та життя людей, тварин, рослин, безпечності харчових продуктів та кормів, удосконалення державного контролю за здоров'ям та безпечністю харчових продуктів та кормів тощо. У першу чергу, це дасть змогу прибрати торгові бар'єри в короткостроковій перспективі та отримати доступ на ринки ЄС – у середньостроковій. На основі створеної стратегії повинні розроблятися законопроекти, які визначатимуть зміни щодо архових продуктів, ідентифікації тварин, регулювання ринку кормів та державного контролю.

Важливим напрямом діяльності органів влади у 2015 році має бути інформаційний супровід серед бізнесу та населення щодо майбутніх змін, які стосуються санітарних та фіто-санітарних заходів. Для цього необхідним є проведення профільними органами влади інформаційних кампаній, які нададуть повну інформацію про виклики та загрози, потенційні переваги та можливості ЗВТ з ЄС. Проведення активної інформаційної роботи можливе також за рахунок проведення програм навчання українських виробників щодо європейських стандартів, що дасть можливість у повній мірі зрозуміти специфіку ведення підприємницької діяльності відповідно до європейського законодавства. Здійснення таких заходів дозволить нівелювати негативне сприйняття змін, що матимуть не завжди позитивні наслідки у зв'язку з додатковими витратами виробників на підвищення якості продукції.

Найбільших втрат від зміни стандартів можуть зазнати дрібні товаровиробники, які ризикують не витримати конкуренцію з великими компаніями. Тому проведення даної реформи потребує значних фінансових та людських ресурсів, а 2015 рік повинен стати роком пошуку інвесторів та залучення технологій для реалізації необхідних змін.

### **Митні питання та сприяння торгівлі**

Угода про Асоціацію з ЄС вимагає безумовного впровадження низки положень митного законодавства ЄС. Зокрема, до митного законодавства України повинні бути імплементовані 70-80% положень Митного кодексу ЄС. У даному напрямі протягом 2015 року необхідно розпочати реалізацію митної реформи, яка повинна зокрема містити наступні елементи:

- спрощення процедур та автоматизацію митної справи;
- скорочення часу митного оформлення товарів;

- розроблення механізму забезпечення можливості надання громадської оцінки керівникам митних органів з боку бізнес-спільноти та представників громадськості;
- запровадження ефективної системи обміну інформацією між митними органами та компаніями;
- створення у структурі митних органів підрозділів митного пост-аудиту та посилення ролі відповідного напрямку роботи митних органів;
- створення системи оперативного реагування на випадки порушень в зоні діяльності митниць;
- забезпечення ефективного здійснення «громадського контролю»;
- вжиття заходів, направлених на недопущення та профілактику корупційних проявів серед працівників митних органів.

Протягом 2015 року потрібно створити та налагодити чітке функціонування Консультативної ради, до якої будуть входити експерти бізнес-кіл та керівники основних напрямів здійснення державної митної справи (митна вартість, декларування та митний контроль, аналіз ризиків тощо). Функціями цієї Ради буде прийняття консультативних рекомендацій стратегічного характеру у сфері реформування митної справи в Україні, винесення на обговорення практичних рекомендацій щодо реформування митної справи та удосконалення митного законодавства. Розробка концепції системи автоматизованого контролю, призначеної для раннього виявлення ризиків введення в торговельний обіг незаконно ввезених товарів, що виключить можливість використання тіньових схем при ввезенні товарів.

Також бізнес-спільнота має публічно надавати громадську оцінку посадовим особам, які займають керівні посади в митних органах. Запровадження такої оцінки дозволить удосконалити кадрову політику митних органів, сприятиме їх очищенню від корупції. Для цього існує потреба створення громадських рад, метою яких буде громадський контроль за діяльністю митниць в регіонах.

### **Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція**

Підписання УА надасть можливість для розвитку інвестиційного та торговельного співробітництва з ЄС за рахунок імплементації змін щодо заснування підприємницької діяльності, транскордонного надання послуг, ліцензування, телекомунікаційних, транспортних, фінансових послуг та електронної торгівлі.

Щодо заснування підприємницької діяльності, то 2015 рік може слугувати роком для внесення змін до законодавства для поступової гармонізації українського законодавства з європейським щодо створення та функціонування дочірніх компаній, філій та представництв юридичних осіб. Першочерговим завданням для 2015 року повинна стати розробка Стратегії розвитку підприємництва, яка би враховувала всі вимоги УА та забезпечувала розуміння майбутніх законодавчих та інституційних змін, що стосуватимуться підприємницького середовища.

Проведення регуляторної реформи наразі стало необхідністю в Україні, особливо щодо дозвільної системи, яка в більшості випадків притаманна командно-адміністративній системі, а не ринковій. Хоч у 2014 році і відбулося значне скорочення органів із контролюючими функціями (з 56 до 26), проте це повинно стати тільки початком оптимізації державних органів. Особливу увагу варто звернути на удосконалення ліцензійної діяльності для побудови системи взаємного визнання ліцензій в окремих сферах господарської діяльності між Україною та ЄС.

У контексті лібералізації режимів створення підприємств необхідним також є проведення у 2015 році довгоочікуваної реформи судово-правоохоронної системи, котра буде повною мірою забезпечувати захист права власності як вітчизняних підприємців, так і закордонних партнерів.

Для запровадження принципу симетричного регулювання у 2015 році потрібно державним органам проводити активний інформаційний супровід з метою ознайомлення вітчизняного бізнес-середовища із правилами реєстрації та функціонування підприємств у країнах ЄС, для того щоб останні могли максимально прорахувати майбутні ризики та

визначити заходи їх мінімізації.

Іншим питанням, яке стосується даного розділу, є тимчасове перебування фізичних осіб для цілей економічної діяльності. Лібералізація заходів щодо в'їзду та тимчасового перебування фізичних осіб для цілей економічної діяльності на території країн ЄС є передумовою подальшої лібералізації ринку праці. Для того, щоб максимально використати дані переваги, профільним органам влади та неурядовим організаціям необхідно проводити активний інформаційний супровід щодо збору даних про трудову міграцію, а також підвищення якості освіти.

Законодавчі зміни у 2015 році повинні здійснюватися щодо приведення у відповідність переліку професій та рівня кваліфікацій міжнародному ринку праці. Основною метою здійснення реформ на ринку праці має бути розширення можливостей у наданні послуг трудовим мігрантам.

Запровадження змін щодо надання послуг у різних сферах, визначених даним розділом УА, повинно здійснюватися відповідно до *acquis* ЄС. Дороговказом тут є затверджений План імплементації УА, в якому йдеться про необхідність розробки дорожньої карти реформ з метою наближення законодавства України до права ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг, модернізацію поштової мережі з метою підвищення якості надання поштових послуг, розроблення проекту Закону України «Про доступ до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики для розвитку телекомунікаційної мережі», розроблення проекту Закону України щодо спрощення доступу до ринку електронних комунікацій, розроблення Порядку надання послуг із перенесення абонентських номерів, розроблення Положення про якість телекомунікаційних послуг, які повинні бути впроваджені у 2015 році. А пункти на кшталт «проведення аналізу законодавства України у сфері телекомунікацій у частині аналізу стану ринків певних телекомунікаційних послуг на відповідність праву ЄС з метою їх попереднього (очікуваного) регулювання з урахуванням національних особливостей та підготовка відповідних проектів актів законодавства» мали би бути вже давно реалізованими.

Найбільш необхідний захід, який повинен бути впроваджений у 2015 році, – забезпечення українського ринку 3G-технологією. Бізнес і споживачі вже не перший рік очікують на дану реформу. Україна залишається єдиною євразійською країною, в якій не запроваджено технологію швидкісного мобільного інтернету 3G. При цьому більшість країн вже перейшли на 4G. Проте в останні роки центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та регуляторні органи у сфері телекомунікацій демонстрували абсолютну нездатність вирішити питання повноцінного впровадження в Україні технологій мобільного зв'язку 3-го та 4-го покоління. Основні причини зволікання з даною реформою – лобізм монополістів, відсутність політичної волі та корумпованість державних органів.

Запровадження сучасних телекомунікаційних технологій сприяє підвищенню конкурентноспроможності і створенню додаткових стимулів для росту ВВП. Світовою практикою підтверджено наступні взаємозв'язки: 1000 користувачів широкопasmового Інтернету створюють 88 нових робочих місць, збільшення проникнення широкопasmового Інтернету на 10% підвищує ВВП на 1%, підвищення швидкості широкопasmового Інтернету вдвічі збільшує ВВП на 0,3%. Незважаючи на заяви Президента про необхідність швидкого проведення реформи в телекомунікаційній сфері, ситуація з впровадженням 3G поки не знайшла свого логічного завершення.

В цілому, Кабмін чотири рази повертав правила з умовами тендеру, які пропонувала Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Уряд не влаштував то принцип розрахунку вартості ліцензії, то російське походження операторів. У випадку продажу трьох ліцензій на відкритому аукціоні за умови існування трьох потенційних покупців (МТС Україна, Київстар, Астеліт) є ризик віддати їх за мінімальною ціною. З такою ситуацією зіткнулися Нідерланди і Гонконг, де ліцензії були продані за нижчою ціною, аніж очікувалось. Бажано залучити іноземних інвесторів і збільшити кількість ліцензій до чотирьох. Це дозволить посилити конкуренцію та призведе до підвищення доходів від продажу ліцензій.

2015 рік повинен бути направлений на розробку дорожньої карти реформ транспортної галузі, зокрема, щодо регулювання міжнародного морського транспорту – на наближення адміністративних, технічних та інших норм; авіаційного транспорту – на забезпечення скоординованого розвитку та прогресивної лібералізації перевезень.

За оцінками фахівців галузі, обсяг ринку онлайн-торгівлі у 2013 році склав близько 2 млрд. дол. США. Згідно із прогнозами, ринок електронної торгівлі буде рости та його обсяг до 2020 року збільшиться до 10 млрд. дол. США. Основною проблемою в Україні є відсутність необхідного законодавчого забезпечення. Завданням 2015 року є прийняття закону «Про електронну комерцію», який має забезпечити законодавче регулювання електронної торгівлі, електронний цифровий підпис та закладе знову для подальшого запровадження електронного урядування в Україні. У Верховній Раді пройшло перше читання відповідного профільного законопроекту, основною метою якого є систематизація чинного законодавства України у сфері електронної комерції та забезпечення правового порядку дистанційного укладення й виконання правочинів із застосуванням електронних інформаційно-комунікаційних засобів і технологій. Даний законопроект потребує доопрацювання, оскільки не враховує усі тенденції ринку, але сам факт намагання врегулювати дану галузь відкриває нові можливості як для споживачів, так і для бізнесу в цілому. Також для покращення стану електронної торгівлі у 2015 році органи влади повинні проводити широку інформаційну діяльність – надавати роз'яснення щодо розуміння переваг, підвищення довіри споживачів для розширення кількості учасників електронної комерції та вносити інші законодавчі зміни для зменшення податкового навантаження та вирішення проблеми із поверненням ПДВ.

### **Поточні платежі та рух капіталу**

Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити вільний рух капіталів, пов'язаних із прямими інвестиціями та кредитуванням, між Україною та ЄС. Виконання цих зобов'язань доцільно розглядати в рамках проведення масштабної реформи фінансового ринку, без якої, в свою чергу, будуть неможливими повноцінна пенсійна та медична реформа. До головних акцентів у реформі фінансового сектору слід віднести лібералізацію руху капіталу, забезпечення ефективного пруденційного нагляду, розвиток інструментів фондового та валютного ринків, розбудову фінансової інфраструктури, покращення корпоративного управління, забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг, зокрема основних принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету; рекомендацій Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), забезпечення повноцінного функціонування електронних грошей.

Лібералізація руху капіталу, в свою чергу, вимагає значних змін у політиці Національного банку України, насамперед, дерегуляції валютного контролю. Стратегія лібералізації руху капіталу у правовому аспекті вимагає, перш за все, ухвалення нового закону про валютне регулювання, яке може відбутись протягом 2015 року. Чинне законодавство в цій сфері, у першу чергу, Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» 1993 року, явно нездатне стримувати відтік капіталу з країни та є занадто бюрократизованим і скоріше гальмує економічні процеси, ніж сприяє їхньому розвитку. Новий закон повинен мати в своїй основі принцип вільного руху капіталу та передбачати поступове зняття валютних обмежень протягом визначеного перехідного періоду. При цьому слід враховувати засновані на зарубіжному досвіді рекомендації щодо послідовності лібералізації з тим, щоб створити сприятливі умови для приходу в Україну іноземних інвестицій.

При розробці закону особливий акцент доцільно зробити на відміні індивідуальних ліцензій на вкладення капіталу в іноземні компанії в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з метою підвищення експортного потенціалу малих та середніх компаній України. Це дозволить їм легко реєструвати торгові компанії з подальшим просуванням продуктів на західних ринках. Необхідно забезпечити широкі можливості щодо ведення розрахунків із зовнішніми контрагентами через міжнародні платіжні системи, що дозволить українському малому та середньому бізнесу отримати додаткові конкурентні переваги на зовнішніх ринках. Також потрібно спростити процес реєстрації кредитів-нерезидентів.

Протягом 2015 року доцільно привести вітчизняне законодавство щодо процесів злиття і поглинання учасників фінансового ринку до вимог європейського законодавства, що дозволить прискорити процедури консолідації, спростити операційний та юридичний процес консолідації та вирішити проблеми захисту прав вкладників, позичальників, інвесторів та платників податків.

До першочергових завдань слід віднести розширення спектру фінансових інструментів, доступних для використання учасниками вітчизняного фінансового ринку.

Йдеться про законодавче забезпечення повноцінного функціонування вторинних цінних паперів – прийняття нового закону про деривативи, а також удосконалення законодавства щодо корпоративних облігацій та щодо оподаткування доходу від операцій з фінансовими інструментами.

У банківському секторі до першочергових завдань на 2015 рік слід віднести проведення докапіталізації комерційних банків і консолідацію банківської системи, що підвищить її загальну стійкість та конкурентоздатність, боротьбу з поганими активами – підвищення стандартів управління якості активів банку, впровадження сучасних систем ризик-менеджменту.

### **Державні закупівлі**

Ще однією важливою реформою є реформа системи державних закупівель відповідно до європейського законодавства – підвищення прозорості вітчизняних закупівель та відкриття доступу для постачальників та надавачів послуг з ЄС.

Дана реформа розпочалася у 2014 році з прийняттям закону «Про здійснення державних закупівель» № 1197-VII від 10.04.2014. Проте, виходячи з останніх статистичних даних, цей закон так і не спричинив довгоочікуваної інтенсифікації державних закупівель. За результатами 9 місяців 2014 р. загальний обсяг державних закупівель за укладеними договорами склав 92,9 млрд. грн. Така негативна динаміка часто пояснюється спадом бюджетних видатків на закупівельні процедури. Яскравим прикладом недосконалості закону та невміння правильно використовувати його норми були закупівельні процедури на оборонну промисловість – замість спрощеної процедури застосовувалася повна, що провокувало затримки у майже 60 днів. Даний закон потребує доопрацювання. Також профільними органами влади з закупівельної діяльності повинні проводитися навчальні курси для органів місцевого самоврядування щодо його використання.

Інституційна реформа державних закупівель повинна супроводжуватися реформуванням центрального органу виконавчої влади, відповідального за політику у сфері державних закупівель, на який покладається обов'язок щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Програма імплементації УА Кабміну визначає, що у 2015 році будуть розроблені проекти нормативно-правових актів з метою реалізації базових положень Директиви 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31.03.2004 про координацію порядків надання державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг, розроблена дорожня карта з імплементації положень Директив ЄС (з визначенням етапів імплементації, проміжних результатів, кінцевих строків та відповідальних виконавців) у сфері державних закупівель, а також проведена інституційна реформа у сфері держзакупівель.

Важливими змінами є впровадження електронних засобів, зокрема, проведення електронних торгів у 2015 році, що допоможе пришвидшити процес та зменшити затрати на проведення закупівельних процедур. В Україні вже пропонувалося здійснення державних закупівель електронними засобами, зокрема за допомогою електронного реверсного аукціону. Передбачалося здійснення закупівель на спеціальних електронних майданчиках після необхідної реєстрації учасників торгів. Вважалося, що електронний реверсивний аукціон буде сприяти підвищенню прозорості та конкуренції у сфері державних закупівель. Проте ця пропозиція не набула успіху.

Для прикладу, в США електронні торги були запроваджені в другій половині 1990-х для вирішення якраз потреб військових – закупівлі озброєння та матеріально-технічного забезпечення армії. Наразі електронні торги застосовуються активно і в інших сферах.

Процедура електронних торгів містить ряд переваг – в економії часу та бюджетних коштів на проведення тендерних процедур, забезпеченні державного та громадського контролю за використанням бюджетних коштів. За найскромнішими підрахунками, введення електронних аукціонів забезпечить 10-15% економії у сумі 15-20 млрд. грн.

Звичайно, неможливо за 2015 рік всі тендерні процедури перевести в електронну форму, але потрібно з чогось починати. Варто першими апробувати товари та послуги низької вартості, де можливий збій у функціонуванні системи торгів не призведе до зупинки роботи або створення загрози життю та здоров'ю людей. А наступним кроком повинно бути розширення електронних державних закупівель на всіх етапах, що дозволить забезпечити повну прозорість та полегшить контроль, а також сприятиме викоріненню корупції.



## Інтелектуальна власність

УА передбачає адаптацію законодавства щодо забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності, охорони промислових зразків, знаків для товарів і послуг, захисту географічних зазначень та позначення походження сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів, положень авторського права і суміжних прав, правового забезпечення охорони баз даних та комп'ютерних програм тощо.

Інституційні зміни повинні бути пов'язані з реформою Державної служби інтелектуальної власності, зокрема, щодо перегляду функцій та прозорості роботи, іншим напрямом повинно бути удосконалення адміністративного співробітництва між відповідними органами з країнами ЄС.

Українська правова база з охорони прав інтелектуальної власності потребує значного законодавчого регулювання. Основним завданням на 2015 рік є розробка дорожньої карти реформи, спрямованої на адаптацію законодавства України у сфері інтелектуальної власності до права ЄС та положень Угоди про Асоціацію, а вже на її основі – розробка законопроектів та змін до чинних, які регулюють дану сферу: *«Про охорону прав на промислові зразки»*, *«Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»*, *«Про охорону прав на зазначення походження товарів»*, *«Про охорону прав на знаки для товарів і послуг»*, *«Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем»*, *«Про авторське право і суміжні права»* та інші. Особливої уваги під час гармонізації законодавства потребуватиме робота щодо охорони географічних значень (біля 3000 найменувань), зокрема, ведення державного реєстру, створення відповідної системи автоматизації виробничих процесів.

УА визначено наступний термін та перелік продуктів, які зазнають змін: 10 років для назв вин та алкогольних напоїв: шампанське, коньяк, мадера, порто, херес (шеррі), кальвадос, граппа, аніс португальський, арманьяк, марсала, малага, токай; 7 років для назв сирів: пармезан, рокфор, фета.

2015 рік повинен бути використаний для вирішення питань технічної допомоги (зокрема, її прискорення) для реалізації цих цілей, оскільки українські виробники мають протягом перехідного періоду провести ребрендинг власної продукції, що є достатньо затратним.

## Конкуренція

Основні напрями роботи на 2015 рік у сфері захисту конкуренції та удосконалення антимонопольного законодавства – спрощення системи контролю за концентраціями, удосконалення процедури розгляду АМКУ справ щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, розроблення та запровадження методик калькуляції штрафних санкцій за порушення, що накладаються АМКУ, налагодження співпраці замовників тендерів з АМКУ як органом оскарження, та оприлюднення всіх рішень АМКУ за справами стосовно суб'єктів господарювання з метою забезпечення прозорості у його діяльності.

Серед ключових питань, які необхідно реалізувати, – спрощення системи контролю за концентраціями, що є досить актуальним для великого та закордонного бізнесу. Зокрема, необхідно підвищити вартісні показники, запровадити скорочену процедуру оцінки концентрацій, зменшити обсяг інформації, що подається до АМК, та забезпечити обов'язковість проведення попередніх консультацій для прийняття заяви до розгляду.

Також потрібно вирішити ряд процедурних питань для розгляду справ про порушення антиконкурентного законодавства, а саме:

- врегулювати повноваження АМК на різних етапах розгляду справ та запровадити обов'язок публікувати його рішення;
- дозволити заявникам брати участь у засіданнях АМК щодо надання дозволів на концентрацію та узгоджені дії;
- запровадити чіткі принципи калькуляції штрафних санкцій;
- урегулювати питання підстав і порядку проведення перевірок АМК та спорів, що виникають у зв'язку з їх проведенням.

## **Енергетика, пов'язана з торгівлею**

Головна мета перетворень в даному напрям – створення прозорого та ефективного енергетичного ринку, інтегрованого в єдину європейську енергетичну систему, та забезпечення належного рівня енергетичної безпеки в межах держави.

У контексті даного напрямку найбільш очікуваними та необхідними для реалізації в 2015 році є наступні заходи. Одним із першочергових кроків є реформування газового та електроенергетичного ринків відповідно до вимог Третього енергетичного пакета, зокрема, проведення комплексної реорганізації НАК «Нафтогаз України» та сертифікації оператора ГТС з метою відокремлення діяльності з видобування, транспортування, зберігання та постачання природного газу та забезпечення прозорого і безперешкодного доступу до газотранспортної інфраструктури.

Важливим є вжиття конкретних заходів у зміні тарифної політики. Мається на увазі відхід від перехресного субсидування на енергоносії, тобто встановлення всім категоріям споживачів єдиної ціни на газ та електроенергію. Це дозволить знизити ціну на енергоносії для підприємств.

На законодавчому рівні має бути фіксація чітких заходів, що стримуватимуть монополізм на енергетичному ринку. Насамперед, постає необхідним забезпечення ринкового механізму встановлення цін на електроенергію. Держава повинна здійснювати фінансування проектів розвитку інфраструктури в енергетичній сфері та перешкоджати вимиванню державних коштів у приватні компанії. Обов'язковим є здійснення диверсифікації джерел постачання газу та встановлення обмеження для постачальника в споживанні енергоресурсів – не більше 30% .

Необхідно на законодавчому рівні зобов'язати підприємства-монополісти оприлюднювати інформацію про свою діяльність щодо інвестиційних програм, тарифів, вартості товарів і послуг та їх відповідності встановленим нормам.

Потрібно залучити Україну до участі в міжнародних ініціативах прозорості з метою досягнення відповідності стандартам ініціативи прозорості видобувних галузей ЕІТІ: опубліковувати дані платежів видобувних компаній і доходів уряду від робіт, пов'язаних із розробкою природних ресурсів; забезпечити систему нагляду заінтересованими сторонами за тим, як витрачаються доходи від освоєння ресурсів.

## **Транспарентність**

Забезпечення прозорості в оприлюдненні інформації, що стосується змін в економічній політиці, є однією з вимог УА. Такі норми дозволяють заінтересованим сторонам коментувати проекти актів законодавства, запитувати та отримувати інформацію щодо будь-яких заходів загального застосування, які є запропонованими або чинними, та про те, як вони застосовуватимуться, а також забезпечують належний процес розгляду справ, ухвалення рішень, включаючи перегляд або апеляцію.

Підвищення прозорості діяльності органів влади можливе за рахунок впровадження електронних систем в управління, проведення судової реформи та постійного проведення консультацій з стейкхолдерами. Електронне урядування повинно бути впроваджене у довгостроковій перспективі у всіх формах – G2G – «уряд для уряду» (де G/government – уряд, 2/to – для), G2B – «уряд для бізнесу» (де B/business – бізнес), G2C – «уряд для громадянина» (де C/citizen – громадянин). Практична реалізація положень електронного урядування дасть можливість забезпечувати реалізацію базових принципів взаємодії держави і суспільства – принципу прозорості та принципу підлеглості.

Відповідно до звіту ООН з електронного урядування за 2014 рік (United Nations E-Government Survey 2014) Україна перебуває на 87 місці з 193 країн за індексом розвитку е-урядування. Індекс розвитку електронного урядування складається з трьох індексів: індекс онлайн-сервісів, індекс телекомунікаційної інфраструктури та індекс людського капіталу. Загальний індекс розвитку електронного урядування становив в Україні за 2014 рік – 0.5032, за 2012 рік – 0.5653, тобто за два роки Україна значно втратила у своїх позиціях. Для відновлення попередніх позицій у 2015 році потрібно розширювати онлайн-сервіси для всіх верств населення.

Публічні консультації повинні стати невід'ємним елементом процесу прийняття рішень органами влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Першим кроком

для цього у 2015 році повинно стати забезпечення онлайн-доступу до публічної інформації, зокрема щодо бюджетів та програмних документів. **Впровадження електронної демократії підвищить у громадян, бізнесу та закордонних партнерів довіру до органів влади.**

Планування дій не зовсім ефективно здійснюється органами влади, зокрема, відповідальними за реалізацію економічної політики. Брак інформації негативно впливає на стан бізнес-середовища, оскільки різкі зміни у законодавстві (у першу чергу, у податковому) підвищують підприємницькі ризики та не дають змогу вчасно перелаштуватися на нові правила з мінімальними втратами. Для реалізації даного напрямку необхідною у 2015 році є розробка концепції оброблення інформаційних запитів із специфічних питань створення ЗВТ, що стосуються заходів загального застосування, з визначенням відповідального за ці питання органу влади.

Отже, 2015 рік повинен бути використаний для розширення онлайн-сервісів та закладення платформи для розширення електронного врядування, що допоможе Україні виконувати свої зобов'язання, визначені УА.

### **Торгівля та сталий і гармонійний розвиток**

Відповідно до цієї глави очікується провадження системного міжнародного просування українських виробників, в тому числі через міжнародні виставки, та України як зовнішнього виробничого майданчика для глобальних ринків та науково-дослідницької платформи для багатонаціональних високотехнологічних корпорацій; сприяння просуванню вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції та продуктів харчування на зовнішні ринки збуту, зокрема, їх участі у міжнародних виставках.

### **Врегулювання суперечок**

Система врегулювання суперечок у ЄС сформована на основі системи СОТ, тому ця частина УА визначає права та обов'язки кожної із сторін при вирішенні конфліктів. Першочерговими завданням є направлення представників (5 осіб) для формування арбітражних груп не пізніше ніж через 6 місяців після набуття Угодою чинності. Арбітрами можуть бути особи, які мають спеціальні знання та досвід у сфері права та міжнародної торгівлі. Тому 2015 рік повинен бути використаний для проведення інформаційної діяльності, спрямованої на ознайомлення представників бізнесу з можливостями врегулювання спорів, а також проведення публічних консультацій щодо затвердження списку арбітрів, які будуть делеговані до Комітету з питань торгівлі.

### **«Made in Ukraine»**

Чи не найбільш вагомим заходом, який сприятиме просуванню та популяризації української продукції та послуг на європейському ринку може стати розробка комплексу заходів по популяризації бренду «Made in Ukraine», що допоможе популяризувати Україну та українські компанії.

Основні напрямки просування бренду: політичні візити економічних місій та найвищому рівні, професійна підтримка бізнесу за кордоном, надання інформації про зарубіжні ринки в рамках спеціальних програм консультацій з бізнесом, фінансова підтримка.

Розробкою та впровадженням даної програми повинні займатись такі установи, як, зокрема, МЗС, Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Міністерство молоді та спорту, Міністерства культури, Міністерство фінансів і т.д. При цьому їхні зусилля повинні координуватись новоствореною Радою з просування українських товарів

До конкретних прикладів заходів, реалізованих в рамках даної програми можна віднести наступні: культурні заходи та фестивалі; бізнес-конференції; виставки; національні стенди на міжнародних виставках (наприклад, Ехро); просування в зарубіжних ЗМІ; загальні економічні проекти; налагодження ефективної роботи економічних місій.

### **Висновки**

Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі (ПВЗВТ) має бути створена протягом 10 років з моменту набрання чинності УА. Загалом, аби ПВЗВТ почала діяти, Україна має імплементувати близько 200 нормативно-правових актів ЄС, міжнародних договорів та стандартів. Таким чином, 2015 рік доцільно використати для підготовки та обговорення законопроектів, які гармонізують вітчизняне законодавство з базовими Директивами ЄС, що

регулюють взаємовідносини в основних напрямках торгівлі.

В цілому, всі заходи, які можна реалізувати протягом 2015 року щодо підготовки до повноцінного впровадження економічної частини ПВЗВТ, можна розбити на три групи:

- інституційні та інфраструктурні заходи, що означають створення необхідних державних та громадських органів, координаційних груп, дорадчих органів, діяльність яких передбачена відповідними Директивами ЄС, або покликані сприяти більш якій імплементації положень Угоди;
- нормативні заходи, що передбачають розробку, попереднє обговорення органами влади із заінтересованими сторонами за максимальною участю представників бізнесу та громадськості та подальше прийняття законопроектів, необхідних для гармонізації українського законодавства;
- інформаційна підтримка, що вимагає розробки централізованої системи моніторингу виконання зобов'язань України та подальше внесення уточнень до плану імплементації із залученням центральних органів виконавчої влади, а також створення центрів інформування бізнесу щодо потенційних можливостей та ризиків.

# РОЗДІЛ 4. РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

На сьогодні відсутнє чітке бачення з боку Уряду та Президента, якими є завдання місцевих органів влади з формування та реалізації державної політики європейської інтеграції України. У результаті, діяльність місцевих держадміністрацій на євроінтеграційному напрямку має переважно пасивний характер: звітування про події, які відбулися на відповідних територіях, хоча нерідко такі події відбуваються без держадміністрації або за її мінімальної участі. Відзначимо, що це є результатом урядової політики, оскільки євроінтеграційний напрямок на місцевому рівні не має належного ресурсного забезпечення, в тому числі, кадрового.

У силу вимог ч. 2 ст. 5 Конституції України та міжнародно-правових зобов'язань України щодо гарантій місцевого самоврядування, правове регулювання цього питання повинно бути відмінним для місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Пропонується, щоб **місцеві державні адміністрації** виконували, принаймні на початковому етапі, лише такі три завдання з формування та реалізації державної політики європейської інтеграції України: (1) інформування населення про європейську інтеграцію України; (2) підтримання зворотного зв'язку з населенням щодо ініціатив уряду в рамках здійснення державної політики європейської інтеграції України; (3) сприяння участі місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадянських організацій у програмах ЄС та інших міжнародних донорів, зокрема, в програмах транскордонної співпраці.

При цьому важливо, щоб ці завдання виконувалися насамперед шляхом тісної співпраці з організованим громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також щоб реалізація цих завдань бути забезпечена адекватними ресурсами (фінансова підтримка, кваліфіковані фахівці, постійне навчання, методологічна підтримка тощо).

Пропонується, щоб **органи місцевого самоврядування** (ОМС) не мали завдань з питань формування та реалізації державної політики європейської інтеграції України. Водночас, держава повинна створити режим максимального сприяння ОМС щодо участі в програмах ЄС та інших міжнародних донорів, що може включати такі механізми: (а) завчасне інформування всіх ОМС про наявні програми ЄС та інших міжнародних донорів; (б) надання методологічної підтримки ОМС з участі в конкурсах/поданні заявок на участь у програмах, в тому числі підтримка інституціоналізації цієї діяльності в рамках виконавчих органів місцевих рад; (в) створення інфраструктури надання ОМС послуг з заповнення або подання заявок на аутсорсингових засадах (спеціальний державний орган або проект технічної допомоги ЄС); (г) надання оперативної державної підтримки з боку держави конкретним заявкам на участь у програмах.

Інтенсивність участі ОМС у програмах ЄС та інших міжнародних донорів повинна стати важливим критерієм оцінки ефективності діяльності як уряду, так і місцевих держадміністрацій у сфері європейської інтеграції.

# РОЗДІЛ 5. ЗАСТОСУВАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ СУДОВИМИ ОРГАНАМИ

На перший погляд, може видатися, що застосування судами Угоди про асоціацію взагалі не має зв'язку з формуванням та здійсненням державної політики європейської інтеграції, втім, це хибне перше враження.

Варто нагадати загальноновизнану в Європі тезу, що Суд ЄС зіграв і продовжує відігравати одну з ключових ролей у становленні та розвитку європейської інтеграції. Через створення і розвиток різноманітних юридичних інструментів (насамперед, пряма дія права ЄС у національних правових порядках), фізичні та юридичні особи отримали можливість примушувати держави-члени та інституції ЄС до дотримання своїх зобов'язань за установчими договорами ЄС, що значно пришвидшило темпи інтеграції.

Екстраполюючи цей позитивний досвід на український ґрунт, необхідно докласти зусиль, щоб суб'єкти українського правового порядку мали можливість захистити в українських судах свої права, які випливають із міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Ключова перешкода на цьому шляху – нерозробленість в судовій практиці юридичного інструментарію (добре відомого в розвинутих національних правових порядках), що дозволяє правильно застосувати норму міжнародного договору як частини національного законодавства України<sup>14</sup>, – зокрема, нерозробленість поняття і критеріїв прямої дії (самоздійснюваності) норми міжнародного договору, концепції узгоджувального тлумачення норми національного права з нормою міжнародного договору, механізму відшкодування державою шкоди, завданої порушенням міжнародно-правовим договірним зобов'язанням. Як наслідок, суди не можуть активно підтримати українське суспільство у використанні потенціалу положень Угоди про асоціацію та інших міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції, насамперед в економічній сфері, даючи можливість державним органам на власний розсуд визначати темп і глибину реалізації Угоди.

Інший важливий напрямок цього процесу – необізнаність українських юристів, насамперед, суддів, із величезним і якісним досвідом судових органів ЄС та держав-членів ЄС щодо застосування і тлумачення правових норм, які є аналогічними тим, що містяться в Угоді про асоціацію. Наприклад, більшість положень Угоди щодо зони вільної торгівлі є досить типовими формулами, нюанси застосування яких вже неодноразово були відображені в рішеннях європейських судів. Це саме стосується незнання права ЄС, що може набути актуальності, якщо українські суди вирішать поширити свою юрисдикцію на спори щодо належності здійснення наближення законодавства України до права ЄС<sup>15</sup>.

Вжиття вчасних і адекватних управлінських дій з навчання українських юристів та суддів з вищенаведених питань дозволить попередити ухвалення судовими органами України рішень, які будуть викликати здивування у правничої спільноти Європи і підірвати довіру до української судової системи. На наш погляд, найбільш адекватним інструментом став би потужний спеціалізований освітній проект технічної допомоги ЄС, ініційований урядом України разом з самоврядними організаціями правників.

<sup>14</sup> У силу вимог ч. 1 ст. 9 Конституції України, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України».

<sup>15</sup> У цьому відношенні варто звернути увагу на досвід національних судів окремих європейських країн, які не є членами ЄС, наприклад, Швейцарії та Норвегії.

## РОЗДІЛ 6. ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ З ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Одна з основних перешкод, що стримує європейську інтеграції України, це відсутність на державній службі необхідної кількості фахівців, які володіють високоякісною експертизою у сфері європейської інтеграції. Ми переконані, що жодні інституційні чи інші управлінські заходи не здатні усунути проблеми, породжені кадровим дефіцитом. Так само, як наявність успішного тренера і найкращої інфраструктури не дозволять футбольній команді досягти помітних успіхів, якщо в неї відсутній колектив першокласних виконавців.

Кадрова проблема є надзвичайно комплексною і тому для її вирішення необхідно одночасно вживати чимало різноманітних заходів. Більше того, ми не віримо в життєздатність ідеї, що в рамках державного механізму можна створити локальну оазу для відносно невеликої команди державних службовців, що забезпечить успіх державної політики європейської інтеграції України. Єдино правильним шляхом є якнайшвидше кардинальне реформування інституту державної служби в цілому, в рамках якого можна першочергово надавати певні преференції саме євроінтеграційному напрямку.

На нашу думку, необхідно вживати заходів за трьома основними напрямками. *По-перше*, на основі чіткого розмежування і визначення повноважень державних органів, що стосуються формування і реалізації державної політики європейської інтеграції, чітко визначити профілі професійної компетентності відповідних посад державної служби (посадові обов'язки, спеціальні знання, уміння і навички). При цьому, ми поділяємо думку, що державну політику європейської інтеграції не може реалізувати лише відносно невелике коло державних службовців, що вузько спеціалізуються на питаннях саме європейської інтеграції: цілі державної політики європейської інтеграції повинні досягатися в рамках будь-якої внутрішньодержавної політики і стосуватися по суті кожного державного службовця.

*По-друге*, пріоритетом має стати залучення до державної служби якомога більшої кількості фахівців, що здобули освіту в галузі європейських студій, з наданням переваги випускникам європейських вузів<sup>16</sup>.

*По-третє*, необхідно створити систему навчання державних службовців з питань європейської інтеграції. На нашу думку, розбудова такої системи має спиратися на принцип, що профіль компетентності **кожної** посади державної служби повинен передбачати необхідність володіння *загальними знаннями* щодо організації ЄС та європейської інтеграції України, а також *галузевими знаннями* з окремих напрямків організації ЄС та європейської інтеграції України (залежно від обсягу повноважень конкретного органу влади). За потреби, профіль конкретної посади державної служби повинен передбачати володіння *спеціалізованими знаннями*, необхідними для належного виконання завдань, покладених на відповідний орган влади.

Найважчий в Україні викладацький склад дозволяє забезпечити такі умови, щоб державна система освіти забезпечувала повне покриття потреб у навчанні держслужбовців щодо загальних знань у сфері євроінтеграції. Але при цьому критично необхідно створити механізм визначення потреб у навчанні державних службовців та механізм моніторингу результатів навчання державних службовців, які не залежать від надавачів освітніх послуг<sup>17</sup>.

У сфері галузевих і спеціалізованих знань Україна потребує суттєвого посилення викладацького складу. Як свідчить практика, в Україні або взагалі відсутня вітчизняна пропозиція високоякісних освітніх послуг у сфері європейських студій, або вона перебуває за межами установ, що надають освітні послуги з навчання державних службовців. Тому

<sup>16</sup> Наразі в цьому відношенні ситуація є абсолютно непринятною. Наприклад, у Коледжі Європи – провідному європейському університеті галузі європейських студій – навчалася більше півсотні українських громадян, значна частина з яких проживає в Україні, але лише двоє з них працює державним службовцем в ЦОВВ (у МЗС). У європейських країнах ситуація протилежна, оскільки після навчання випускники університету зазвичай працевлаштовуються саме на державну службу зі спеціалізацією у сфері європейської інтеграції.

<sup>17</sup> Необхідно якнайшвидше припинити існуючий стан речей, коли органи державної влади не визначають вимог до змісту навчання державних службовців, що проводять підвищення кваліфікації, та не контролюють якість наданих освітніх послуг.

для суттєвого покращення ситуації необхідно запровадити надання освітніх послуг з метою отримання держслужбовцями галузевих і спеціалізованих знань на ринкових засадах (відкриті і прозорі конкурентні конкурси для будь-яких установ, незалежно від їх статусу, які здатні надавати якісні освітні послуги).

Також вкрай важливо максимально швидко інституціоналізувати загальнодержавний механізм, що дозволяє держслужбовцям оперативно отримувати галузеві та спеціалізовані знання у сфері європейської інтеграції, які необхідні їм для виконання поточних завдань з реалізації державної політики європейської інтеграції. Зокрема, в рамках такого механізму вже на етапі планування заходів у сфері європейської інтеграції повинні бути максимально чітко і точно визначені навчальні потреби, а також ініційовані відповідні проекти технічної допомоги з боку ЄС та інших міжнародних донорів.

Нарешті, пропонуємо запровадити обов'язок збереження навчальних матеріалів, що використовуватимуться при навчанні державних службовців з питань європейської інтеграції (насамперед, у рамках проектів технічної допомоги з боку ЄС) на спеціально створеному веб-порталі, які повинні постійно перебувати у відкритому публічному доступі. Цей невитратний інструмент дозволить вирішити низку актуальних потреб<sup>18</sup>.

Ми пропонуємо, щоб у кадровій політиці держава кардинально змінила свої пріоритети: головним має стати створення колективів державних службовців, які проактивно націлені на успішне досягнення визначених завдань державної політики, а не традиційна підготовка держслужбовців, які пасивно очікують на конкретні команди від керівників, незалежно від їх змісту. У такому випадку управління державною політикою європейської інтеграції суттєво спроститься і буде ґрунтуватися на довірі до дій виконавців з реалізації визначених напрямків і темпів здійснення реформ.

<sup>18</sup> Насамперед, відсутність доступу до сучасних інформаційних матеріалів з питань європейських студій українською мовою. Йдеться не лише про держслужбовців, але й представників бізнесу, викладачів освітніх установ, студентів. Друга важлива функція такого ресурсу – збереження отриманої інформації в рамках держслужби (наразі держава втрачає здобуті знання у випадку звільнення держслужбовців, що проходили навчання).



# РОЗДІЛ 7. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Ключову роль у процесі імплементації Угоди може, і повинне, зіграти громадянське суспільство. По-перше, українське організована громадськість безпосередньо відстояла Угоду за вкрай драматичних обставин тож «за духом» її впровадження неможливе без відповідної ролі активних громадян - носіїв змін.

По-друге, текст УА передбачає й формальні рамки для громадської участі. Це зокрема зазначено і в тексті самої угоди: так, стаття 421 передбачає, що «...Сторони сприяють залученню усіх причетних сторін, зокрема, соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства, у контексті впровадження реформ в Україні та співробітництва між Сторонами згідно з цією Угодою». У відповідності до статей 469-470 створюється спеціальна інституція – Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС. Також залучення громадянського суспільства передбачене статтею 443. Для участі суспільства у процесі виконання Угоди необхідні дві складові – усвідомлене бажання суспільства брати участь у втіленні Угоди та наявність відповідних інституцій.

## **Обізнаність та усвідомлений інтерес**

Сьогодні для українського суспільства вже не розділене, як раніше, навпіл навколо теми вибору стратегічного вектору країни. За даними листопада 2014 р., близько 64% українців підтримують вступ до ЄС, 17% - за зближення з Росією і 19% не визначилися. При цьому ще 2-3 роки тому співвідношення прихильників європейської та російської інтеграції було приблизно співмірним. Соціологічні зміни неважко пов'язати з тим, що події 2013-2014 рр. сприяли більшій визначеності суспільства у питанні стратегічного вектору розвитку. Таким чином, підвищення обізнаності щодо Угоди на даний момент є актуальнішим, ніж залучення нових прибічників.

Текст Угоди вперше було оприлюднено в Інтернеті влітку 2012 року, спочатку англійською мовою. Ця публікація не була офіційною, однак цілком автентичною, тож з цього моменту УА стала доступною для громадського ознайомлення. Однак через технічний характер тексту лише невелика частина громадян була спроможна читати і сприймати цей документ безпосередньо, навіть незважаючи на політичне протистояння, що виникло навколо Угоди у листопаді 2013 року.

Яка ж інформація про ЄС та відносини Україна-ЄС користується найбільшою довірою? За даними опитувань, приблизно однакова кількість громадян – 58%, 58% та 60% відповідно – довіряє інформації про ЄС з джерел самого ЄС, від міжнародних журналістів та від приватних джерел (колеги, друзів).

Опитування Центру Разумкова від 12-16 квітня 2013 року свідчило про суперечливість громадських очікувань від Асоціації з ЄС: наприклад, 30.6% опитаних очікували позитивного впливу УА на рівень цін (тобто зниження цін), в той час як 34.5% очікували негативного впливу (зростання). Ймовірно, остання оцінка спиралася на міф про вищі ціни «у Європі»; оскільки, за даними Центра Разумкова, лише 17% українців виїздили за кордон (окрім поїздок до Росії, Туреччини та Єгипту), цей міф досить легко підтримувати у побутовій свідомості. Цікаво, що серед українців віком 18-29 років – які є найбільш мобільними – міф про вищі ціни у Європі менш розповсюджений: на 10% більше вважають, що Угода зменшить ціни. Натомість серед тих, хто старший 60 років – тобто людей, що, найімовірніше, Європу не відвідували, – на 17% більше тих, хто очікує зростання цін. Інший приклад – 17.8% опитаних вважають, що асоціація з ЄС матиме негативний вплив на якість харчів. Це при тому, що Угода передбачає перехід на стандарти якості харчових продуктів ЄС, які є вищими від нинішніх українських. При цьому доля українців віком 18-29 років, що очікує погіршення якості харчів, вдвічі менша від такої долі для старших від 60 років. Ймовірно, це пов'язано з міфом про неякісні, ненатуральні європейські харчі. Таким чином, на прикладах ми бачимо, що побутові міфи мають негативний вплив на підтримку Угоди в Україні. В свою чергу, ці міфи походять від необізнаності населення про зміст Угоди та її наслідки.

Оскільки більшість українців підтримують європейський вибір, нагальною є потреба пояснити їм, що ж саме вони готові підтримати, тобто зробити цей вибір більш усвідомленим,

а отже і більш надійним та укоріненим. Матеріали, спрямовані на розвінчування негативних міфів про європейську інтеграцію, публікувались в масових медіа, зокрема, на популярному сайті «Українська правда». Однак їхнє розповсюдження все ще є недостатнім. Зокрема, відповідно до результатів пошуку в Google, україномовну версію роз'яснювального тексту про УА, підготовлену Делегацією ЄС в Україні, було опубліковано лише на 17 веб-сторінках, більша частина з яких – місцеві медіа. З державних органів лише Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва поширила цей текст. Жодне з впливових загальноукраїнських медіа його не передрукувало. При цьому йдеться про вже готовий текст, який треба лише розповсюдити, і який може позитивно вплинути на розуміння Угоди громадянами.

Саме практичні питання мають активніше висвітлюватися в рамках інформаційної кампанії довкола Угоди. Конкретні кроки в напрямку євроінтеграції та їхнє успішне виконання є важливішими від політичних та ідеологічних спекуляцій, оскільки саме практичні кроки приводять до реального результату.

Активізація грантових програм для експертів та неурядових організацій, які висвітлювали б саме економічні та технічні перепони на шляху до євроінтеграції та шляхи подолання цих перепон, було б розумним кроком. Зокрема, необхідно активувати діяльність Мережі центрів європейської інформації. Це «регіональні інформаційно-просвітницькі ресурсні центри з питань європейської інтеграції», які спрямовані на проведення просвітницьких заходів, але є недостатньо відомими. Також гранти можуть бути надані недержавним аналітичним центрам, що займаються питаннями співпраці з ЄС, та окремим експертам. Нарешті, гранти можна надавати профільним кафедрам українських університетів.

Можливим є також створення форуму, який уможливить регулярну комунікацію між всіма бенефіціарами таких грантів. Об'єднання громадських організацій, аналітичних центрів, окремих експертів і публічних осіб та спеціалістів з академічних кіл може прискорити процес ознайомлення публіки з положеннями Угоди та посилити її підтримку, а також поширити в суспільстві знання про ЄС та його співпрацю з Україною. Це, в свою чергу, збільшить тиск на державу з метою проведення реформ, спрямованих на імплементацію Угоди.

Європейський Союз та організації, зацікавлені у тісніших зв'язках між ЄС та Україною, мають сприяти інформуванню українського суспільства про зміст Угоди. Ключовим елементом такого інформування є деконструкція як побутових міфів про євроінтеграцію (приміром, гірша якість харчових продуктів, високі ціни у ЄС), так і міфів, що цілеспрямовано створюються в рамках інформаційної кампанії з дискредитації європейського шляху України (підкорення України інтересам ЄС, необхідність непосильних витрат на імплементацію Угоди). Водночас, необхідно подавати суспільству коректну інформацію щодо діяльності ЄС та його співпраці з Україною та мобілізувати його на діяльність, яка була б спрямована на тиск на державу з метою імплементації положень Угоди.

Однак необхідно розуміти, що існують кола осіб та організацій, зацікавлених та незацікавлених у європейській інтеграції України з практичних міркувань. Так, власники великого промислового капіталу, виходячи з необхідності адаптувати свої підприємства під стандарти ЄС, можуть бути незацікавлені у швидкій інтеграції та виступати проти неї, водночас лобіюючи такі рішення влади, що гальмуватимуть євроінтеграцію. На позицію частини з них можна вплинути, підтримуючи такі підприємства у пошуку кредитів та інвестицій для модернізації під стандарти ЄС. Водночас, від регуляторних змін, передбачених Угодою, виграють малий та середній бізнес, а деякі сектори, зокрема, аграрний, отримують значні перспективи експорту. Держава має створити всі необхідні передумови, щоб об'єктивно зацікавлені актори отримували максимальний зиск від УА вже найближчим часом.

### **Потреба визначення «кінцевої мети»**

Треба розуміти, що очікування щодо дій Європейського Союзу по зближенню з Україною в українському суспільстві є досить високими. Офіційний стратегічний курс на набуття членства в ЄС отримав додаткового поштовху внаслідок подій 2013-2014 років. Можна з великою впевненістю стверджувати, що європейський вибір Україні є остаточним, і внутрішніх передумов для його перегляду в осяжному майбутньому не буде.

Водночас об'єктивна неготовність країни, яка ще навіть не імплементувала зону вільної торгівлі з ЄС, претендувати на членство у об'єднанні, зрозуміла. В той же час, відповідно до Статті 49 Договору про Європейський Союз, будь-яка європейська держава, що поважає

фундаментальні цінності ЄС та погоджується їх дотримуватися, має право подати заявку на членство в ЄС. Існує також набір Копенгагенських критеріїв, що передбачає політичні, економічні та правові вимоги до нових країн-членів. Тобто не існує формальних причин, за яких Україна не може стати членом ЄС, досягнувши певного стану розвитку.

Для ЄС надання перспективи членства Україні на практиці є кроком, що не тягне негайних політичних та фінансових витрат, але він може викликати підйом ентузіазму та єврооптимізму в Україні. Це, своєю чергою, може підвищити громадську активність, спрямовану на підтримку успішної та швидшої імплементації Угоди і переходу до більш тісних форм співробітництва з ЄС, таких як надання Україні статусу країни-кандидата в члени ЄС і відкриття переговорів про членство.

Навпаки, якщо реформ в Україні буде недостатньо, українському суспільству можна буде легше пояснити, чому поглиблення відносин з ЄС неможливе. Тобто в будь-якому разі ЄС не програє від того, що почне говорити з Україною як з можливим майбутнім членом, і більш ефективно стимулювати Україну до змін.

### **Нові інституційні можливості: Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС**

УА відкрила для українського громадянського суспільства унікальний інструмент двосторонньої співпраці з ЄС – Платформу громадянського суспільства Україна-ЄС (ПГС), роль та функції якої визначені текстом Угоди (Статті 469-470). Формування ПГС викликало значний суспільний інтерес, однак у процесі створення виявилось, що існують дві до певної міри конкурентні концепції ПГС, кожна з яких спирається на власну логіку та власну інституційну пам'ять. Оскільки текст УА не дає чіткої регламентації принципів, пропорцій та процедур створення ПГС, їх формулювання довелося погоджувати у переговорному порядку, при чому сторонами переговорного процесу стали не «сторона ЄС» та «сторона України», а різні суб'єкти неурядового сектору, як з України, так і з ЄС, які, як виявилось, мають альтернативні погляди на суть громадянського суспільства та акторів, що його репрезентують.

Одна з концепцій править за взірць модель діяльності Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК), у якій в рівній пропорції представлені три групи неурядових організацій: профспілки, організації роботодавців та «інші» громадські організації. Пропонувалося, щоб під час створення ПГС Україна-ЄС з обох сторін було визначено три рівні квоти, що були б автономно заповнені трьома вищезазначеними групами з обох сторін, і таким чином була б сформована ПГС. Рушієм цієї концепції виступав сам ЄЕСК, який мав, відповідно до УА, ексклюзивне право представляти сторону ЄС в ПГС, а також більшість великих українських профспілок та організацій роботодавців, які контролюють Спільні представницькі органи (СПО) цих груп громадянського суспільства. Головним критерієм для отримання права на представництво в межах цієї концепції виступала «репрезентативність» - тобто здатність потенційних учасників довести своє чисельне представництво та масовість. Головним аргументом на користь даного підходу став багаторічний досвід ЄЕСК як європейської інституції, яка, на думку прибічників, цілком довела свою ефективність, в тому числі і у діяльності двосторонніх партнерських органів із країнами, що не входять до ЄС.

Друга концепція спиралась на традицію заснованого у 2009 році Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, де традиційно домінуючу роль відігравали громадські організації, що опікувалися питаннями демократичного розвитку, прав людини та верховенства права, а профспілки та роботодавці відігравали міноритарну роль. В рамках цієї концепції не передбачалося жодного поділу на корпоративні групи, яким би надавалися квоти. Формальна масовість не визнавалася перевагою. Ключовими критеріями виступали наявність експертної спроможності та досвід діяльності на користь європейської інтеграції України. Саме в підтримку цієї концепції виступили громадські організації, що були ядром Майдану – Революції Гідності. Дана концепція була підтримана організаціями, які послідовно виступали на захист європейської інтеграції протягом тривалого часу, в тому числі і в часи драматичних випробувань, коли президент Янукович намагався відмовитись від європейського вектору заради домовленостей з Росією.

Двигунами перших етапів процесу створення української частини ПГС протягом 2013-2014 років стали громадські організації, що підтримують європейську інтеграцію України та спеціалізуються на питаннях, визначених Угодою. Ними було утворено Ініціативну групу, яка провела перші переговори зі стороною ЄС та погодила рамкові параметри створення ПГС. Вже

на перших етапах організаційної роботи стало зрозуміло, що «в чистому вигляді» не вдасться імплементувати жодну з двох конкурентних концепцій ПГС. Так чи інакше, необхідно було шукати компроміс, який би увібрав у себе найбільш конструктивне і взаємоприйнятне з обох концепцій. Найбільш гострою виявилася проблема квот, на яких наполягав ЄЕСК: українські громадські організації, за плечима яких був Майдан, виступили категорично проти надання гарантованих квот українським «офіційним» профспілкам та роботодавцям, які, на їхню думку, дискредитували себе як багаторічною неефективною діяльністю, так і підігруванням режиму Януковича в той момент, коли він намагався відмовитись від Угоди про асоціацію на угоду Путіну. Зі свого боку, профспілки, об'єднані у Федерацію профспілок України, наполягали на фіксованій квоті, спираючись на позицію ЄЕСК. Більш компромісної позиції дотримувалась найбільша асоціація роботодавців – ФРУ – яка у погоджувалась з тим, що квоти не є обов'язковою передумовою створення ПГС.

У серпні, після підписання повного тексту Угоди про асоціацію, було створено оргкомітет, що представляє найбільші мережі професійних асоціацій, організацій роботодавців, профспілок, аналітичних центрів, правозахисних та інших організацій, членів Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

Оргкомітетом було вирішено, що українську частину ПГС буде утворено під час установчих зборів у листопаді 2014 року. До створення української частини ПГС будуть залучені організації, які відповідають критеріям незалежності від держави, непартійності, неприбутковості та адекватної експертної спроможності. Українська частина ПГС складається з 15 робочих груп, тематика яких відповідає змісту Угоди про асоціацію (Додаток 3). 7 листопада 2014 р. відбулись Установчі збори, під час яких голосами понад 160 організацій-учасниць було обрано українську частину ПГС: 15 лідерів та 15 заступників керівників робочих груп. На зборах були присутні представники українського уряду, Делегації ЄС в Україні та ЄЕСК. Формальних претензій до запропонованого порядку виборів української частини ПГС не висувалось.

Однак серед обраних членів української частини ПГС виявилось лише декілька представників профспілок та роботодавців (двоє серед керівників робочих груп, і четверо серед заступників). Підтримані європейською стороною (ЄЕСК) українські профспілки, насамперед ФПУ, заявили про невизнання даної композиції ПГС як остаточної і почали вимагати перегляду результатів Установчих зборів.

Позиція ЄЕСК, передана українській стороні в листопаді, полягала в тому, щоб забезпечити профспілкам та роботодавцям самостійно визначити власних представників у ПГС (без процедури відкритих виборів, застосованої Установчими зборами) через свої Спільні представницькі органи (СПО). При цьому ЄЕСК погоджувався з тим, що представництво профспілок та роботодавців може бути чисельно меншим, ніж це прийнято в самому ЄЕСК (одна третина від кожної з зазначених груп).

Стало зрозуміло, що ситуація зайшла в глухий кут, постала загроза тривалого блокування створення ПГС. За цих умов у грудні 2014 р. було відновлено переговорний процес, який вийшов на компромісну пропозицію: з одного боку, всі сторони повністю визнають результати Установчих зборів, а отже і вибори членів української частини ПГС (15 осіб). З іншого боку, в межах української частини ПГС створюється додатковий орган – Рада соціального партнерства в кількості 10 осіб, яку формують організації профспілок та роботодавців через свої СПО. Крім того вирішено, що до ПГС за посадою входить національний координатор Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП). Станом на січень 2015 року процес формування ПГС ще тривав, прогнозувалося, що перше засідання ПГС у повному двосторонньому форматі може відбутися навесні 2015 р.

Обставини створення двосторонньої Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС засвідчують, що текст УА не дав вичерпної відповіді на питання щодо суб'єктів та процедур створення даного органу. Має місце конкуренція двох альтернативних концепцій створення ПГС, одна з яких спирається на інституційну традицію ЄЕСК (передбачаючи гарантовану роль для профспілок та роботодавців), інша – на традицію ФГС СхП та на найбільш активну частину громадянського суспільства, що опікується питаннями європейської інтеграції, верховенства права та прав людини, а в українському випадку є міцно пов'язаною зі спадщиною Майдану.

Оскільки, окрім України, аналогічні УА набули чинності для Грузії та Молдови, дана

проблема є значущою не лише для відносин Україна-ЄС, а й для усього Східного партнерства. УА з Молдовою та Грузією містять дещо відмінні формулювання в частині створення ПГС, передбачаючи менш ексклюзивну роль ЄЕСК з боку ЄС та більш формалізовану роль ФГС СхП з боку країн-партнерів (відповідна стаття в українському випадку була погоджена ще тоді, коли ФГС СхП не існував, і з того часу не переглядалась). Не відкидаючи необхідність врахування досвіду ЄЕСК при формуванні громадських платформ для співпраці між ЄС та країнами Східного партнерства, тим не менше, необхідно врахувати реалії громадянського суспільства в країнах-партнерах.

Досвід ЄЕСК є важливим, але робота Комітету є предметом серйозної критики в самих країнах ЄС. Він значною мірою не відповідає реаліям структури громадянського суспільства в країнах-партнерах. Тож цей досвід не може автоматично переноситися на відносини ЄС з країнами СхП, а має адаптуватися із урахуванням нових реалій, особливо там, де йдеться про створення дієвих громадських інституцій, покликаних бути мотором реформ в рамках процесу політичної асоціації та економічної інтеграції.

### **Висновки**

Ключову роль у процесі імплементації Угоди може, і повинне, зіграти громадянське суспільство. Українське організована громадськість безпосередньо відстояла Угоду за вкрай драматичних обставин, тож «за духом» її впровадження неможливе без відповідної ролі активних громадян - носіїв змін.

Створення у відповідності до статей 469-470 Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС має спиратися на успішний досвід співпраці найбільш динамічних секторів громадянського суспільства – насамперед тих, що є справжніми провайдерами змін (з боку України) та підтримки демократії й реформ (з боку країн ЄС).

Досвід співпраці на рівні соціальних партнерів та інших громадських організацій, напрацьований Європейським економічним та соціальним комітетом, є важливим, але він не повинен копіюватись автоматично, а має розвиватись, поглиблюватись, а в деяких випадках і переглядатись – там, де він не повною мірою відповідає цілям сприяння реформам та демократичним змінам в країнах, подібних до України.

## **Додаток 1**

### **Повноваження державних органів у сфері європейської інтеграції**

1. Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (у структурі Адміністрації Президента України функціонує відповідний структурний підрозділ, відповідальний за питання європейської інтеграції);

2. Верховна Рада України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики України, розглядає питання інтеграції України до ЄС під час проведення парламентських слухань, а також у комітетах (у Верховній Раді України утворено Комітет з питань європейської інтеграції);

3. Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності, у т. ч. у сфері європейської інтеграції (у складі СКМУ до фактично серпня – вересня 2014 року функціонував відповідний Департамент);

- МЗС здійснює зовнішньополітичну координацію відносин та співробітництва України з ЄС, бере участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС;
- Мінекономрозвитку відповідає за координацію формування та реалізацію державної політики у сфері економічного та соціального співробітництва України з ЄС, а також залучення допомоги;
- Мін'юст є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- Мінфін здійснює заходи щодо забезпечення фінансування реалізації програм співробітництва між Україною та ЄС, що впроваджуються у тому числі із залученням допомоги та кредитних коштів ЄС;
- Нацдержслужба координує використання інструментів Twinning, TAIEX, SIGMA, впровадження програми Комплексної інституційної розбудови, роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з питань європейської інтеграції і здійснення контролю у цій сфері;
- Інші органи державної влади забезпечують реалізацію галузевого співробітництва України з ЄС.

## Додаток 2

### Основні координаційні функції секретаріату Уряду згідно методології ОЕСР<sup>19</sup> та їх відображення у положенні про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції

№	Функції урядового секретаріату відповідно до аналізу ОЕСР	Функції Урядового офісу з питань європейської інтеграції (пункт 4 Положення про Урядовий офіс, затвердженого постановою КМУ від 13.08.2014)
1	Координація підготовки засідань уряду	5-1) бере в межах своєї компетенції разом з іншими структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України участь у підготовці та проведенні засідань української частини Ради асоціації між Україною та ЄС у форматі спеціальних засідань Кабінету Міністрів України, а також засідань української частини Комітету асоціації між Україною та ЄС у форматі урядового комітету, до компетенції якого віднесені питання європейської інтеграції; 7) бере участь у межах своїх повноважень разом з іншими структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України у підготовці засідань урядового комітету, до повноважень якого віднесені питання європейської інтеграції.
2	Координація відповідності нормативно-правовій базі	2) проводить експертизу проектів нормативно-правових актів, інших документів, внесених до Кабінету Міністрів України, на предмет їх відповідності програмним документам у сфері європейської інтеграції та цілям Угоди, за результатами готує висновки та рекомендації;  11) бере участь у проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, у разі їх невідповідності міжнародно-правовим та іншим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.
3	Координація підготовки державних програм, визначення пріоритетів та відображення їх у бюджеті	4) здійснює координацію підготовки проектів програмних документів та планів заходів у сфері європейської інтеграції на предмет відповідності цілям Угоди та проводить їх експертну оцінку, за результатами готує висновки і рекомендації; 5) проводить аналіз пропозицій центральних органів виконавчої влади щодо визначення пріоритетності заходів, обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування у сфері європейської інтеграції, у тому числі за рахунок бюджетної підтримки ЄС; 16) здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів актів законодавства та інших документів у сфері європейської інтеграції; 16-1) забезпечує координацію підготовки та виконання програмних документів і планів заходів у сфері європейської інтеграції, зокрема тих, що спрямовані на виконання Угоди.

<sup>19</sup> Див. «Секретаріат уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету». - Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – К. 2008.

4	Координація пропозицій, що подаються до Кабінету Міністрів, щодо напрямів державної політики	9) здійснює координацію та моніторинг заходів з інформування громадськості з питань європейської інтеграції та готує і подає Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, пропозиції щодо підвищення ефективності їх проведення.
5	Координація комунікаційних заходів	9) здійснює координацію та моніторинг заходів з інформування громадськості з питань європейської інтеграції та готує і подає Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, пропозиції щодо підвищення ефективності їх проведення.
6	Координація моніторингу діяльності уряду	1) проводить моніторинг та оцінювання ефективності виконання завдань у сфері європейської інтеграції, за результатами готує і подає Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, висновки та рекомендації; 8) проводить аналіз діяльності органів виконавчої влади щодо залучення і використання міжнародної допомоги, спрямованої на підтримку виконання завдань у сфері європейської інтеграції, та готує і подає Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, пропозиції щодо підвищення ефективності такої роботи.
7	Координація зв'язків з іншими інститутами державної влади (президентом, парламентом)	3) бере участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань європейської інтеграції, зокрема щодо вдосконалення інституціонального механізму у сфері європейської інтеграції, що вносяться в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України та Віце-прем'єр-міністром України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції.
8	Координація специфічних горизонтальних стратегічних пріоритетів.	15) готує в межах своїх повноважень висновки стосовно проектів директив, вказівок, технічних завдань, що визначають позицію України у сфері європейської інтеграції, які в установленому порядку вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України чи Прем'єр-міністра України.



### **Додаток 3**

#### **Перелік робочих груп української частини Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС**

1. Політичний діалог Україна-ЄС, зовнішня та безпекова політика.
2. Демократичні реформи, верховенство права.
3. Права людини, гендерна рівність та недискримінація.
4. Боротьба з корупцією та шахрайством, державні фінанси, державні закупівлі, політика у сфері конкуренції (включно з державною допомогою).
5. Міграційна політика (включно з політикою притулку), трудова міграція, візова політика.
6. Нетарифне регулювання, захисні заходи, митне оформлення (включно з правилами визначення країни походження товарів).
7. Тарифне регулювання, перехідні періоди, вилучення, режим торгівлі з третіми країнами.
8. Технічне регулювання, санітарні та фітосанітарні заходи, географічні зазначення, безпека продукції.
9. Торгівля послугами (включно з захистом споживачів), рух капіталів, заснування та діяльність компаній.
10. Промислове та науково-технічне співробітництво, захист інтелектуальної власності, інформаційне суспільство.
11. Навколишнє природне середовище.
12. Енергетика та транспорт.
13. Зайнятість, трудові права, безпечні та здорові умови праці, соціальна політика.
14. Освіта та навчання, молодь, культура.
15. Транскордонне та міжрегіональне співробітництво.

### Інформація про авторський колектив

Аналітичну доповідь підготували експерти незалежних аналітичних центрів та громадських організацій України за участі державних службовців – фахівців з європейської інтеграції, за координації Інституту Євро-атлантичного співробітництва (ІЄАС).

Керівник авторського колективу і редактор публікації – **Олександр Сушко**, науковий директор ІЄАС.

Автори:

- **Ангела Бочі**, експерт з економічних питань Міжнародного центру перспективних досліджень
- **Микола Кузьо**<sup>20</sup>, експерт у сфері європейської інтеграції, перший заступник директора Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України
- **Василь Поворозник**, старший економіст Міжнародного центру перспективних досліджень
- **Костянтин Федоренко**, експерт Інституту Євро-Атлантичного співробітництва
- **Роберт Хорольський**, юрист Юридичної компанії «ОМП»
- **Денис Черніков**, незалежний експерт з євроінтеграційної політики

Координатор проекту – **Ганна Гребеннікова**, ІЄАС

Під час підготовки використано матеріали Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України та дослідження аналітичних центрів-партнерів проекту.

<sup>20</sup> Позиція, висловлена у статті, є особистою думкою автора і не обов'язково відображає офіційну позицію Секретаріату Кабінету Міністрів України.

# EXECUTIVE SUMMARY

## **On principles to establish a legal framework for European integration of Ukraine**

It is essential to take into account current founding treaties of the European Union and international agreements, as well as other agreements between the EU and Ukraine, which means extensively **employing European legal and political language**.

One should avoid legal norms that impose certain duties on the Parliament, the President or the Government which contradict the Constitution of Ukraine. At the same time, normative goals and principles should be introduced; this will help the aforementioned institutions choose relevant instruments to reach these goals and principles in a constitutional manner. So, the government will be secured from risky court decisions that deem laws non-constitutional.

One should not ensure 'political will' of the Parliament, the President or the Government by means of adopting legislation. In practice, declarative legal norms cannot make any sphere of public policy effective. Political will is not ensured by legal liability; meanwhile, adequate instruments of political pressure used by society on the daily basis and enforcement of political responsibility can change the game. Therefore, it is important to supplement the aforementioned normative goals or principles with obligations for the Parliament, the Government or the President to report regularly and publicly to the society about the implementation of these norms.

Since both political and legal binds between Ukraine, the EU and its member states are in the core of the EU integration, it is essential in performing legal approximation that legal norms in the EU integration policy correspond with key constitutional provisions on sovereignty and independence of the state (Article 1 of the Constitution of Ukraine) and on the rule of law and the role of Constitution of Ukraine (Article 8 of the Constitution of Ukraine).

## **On institutional aspects of implementation of the Association Agreement**

As control over the European integration becomes more important as a political issue, there is a risk that the competition for authority in this domain will slow down the European integration coordination system setup. Taking into account unfinished political reform process in Ukraine, we can predict that the scope of responsibilities for political actors will constantly change after every change in political configuration, but the EU integration mechanism should not suffer from this. Politicians should reach an agreement as soon as possible, while the society should demand that technical, instrumental part of the EU integration mechanism is protected and secured from political battles.

The question of similar importance in ensuring proper institutional support to the EU integration at this stage is not only the institutional structure, but also contents, mechanisms, procedures and work formats, as well as raising awareness and developing skills of public officials:

- creation and development of mechanisms to draft, monitor and evaluate planning documents, organizational and management regulations; drafting recommendations on legal approximation; development of instruments and procedures on regulatory impact analysis etc.;
- development of institutional capacity, including education and training;
- informational and technical support, which should introduce:

1) An electronic system to implement the EU integration policy and assist in legal approximation; this shall be a system to plan, monitor, report and evaluate policies in this sphere, implementation of the Association Agreement and other international agreements in the domain of the EU integration and legal approximation.

2) An open National Information Network for European Integration in Ukraine (an internet site that will host such information, as announcements, informational and analytical materials on current debates about the EU integration, expert recommendations, legal studies etc.)

## **On preparations to implement the economic part of the Association Agreement**

It is essential to take advantage of 2015 for commencing social and economic reforms, where the most urgent should be the following:

- **Reform of civil service.** A fundamental reform that will allow modernizing the core instrument (public service), which is essential in effective implementation of reforms at the administrative level. Reforms are doomed to be sabotaged by public officials without this particular reform;

- **Reform of anti-corruption legislation.** It is expected that conditions and stimuli for corruption offences will be eliminated, punishment for corruption offences will become inescapable, and influence of private capital on politics will be reduced;

- **Deregulation reform.** It is essential to dismantle the old regulatory system which was inherited from the Soviet times and which was designed to work in an administrative system, and to create a new regulatory system which suits the nature and needs of a market economy. Introduction of this reform will help improve investment and business climate.

- **Taxation reform.** The main challenge is to considerably simplify administration of taxes, to lift advance tax payment system, to reduce fiscal pressure on payroll.

In total, all measures that should be taken in 2015 to properly prepare for implementation of the economic part of the DCFTA can be grouped in three categories:

- *Institutional and infrastructural measures*, which call for establishment of particular public and civil bodies, coordination groups, advisory bodies which are envisaged by the EU instructions, or otherwise assist in better implementation of the Agreement;

- *Normative measures*, which includes drafting, preliminary consultations of public authorities and stakeholders involving business and NGOs; further passing legislation that is essential for legal approximation;

- *Information support* that aims to create a centralized system for monitoring Ukraine's international commitments and enable further amendments to the implementation plan, which should develop with full involvement of public authorities; besides, centers for business should be established to inform about potential opportunities and risks.

Postponement (till January 2016) of mutual market access should be used to simplify enterprise registration system and issuance of permissions and licenses, which will help strengthen competition capacity with the Western free market environment. Raising awareness of the Ukrainian business (especially, SMEs) about the EU integration is critically important, in particular, with regard to benefits and threats emerging from a mutual market opening.

### **On the role of local governance in the EU integration**

Local Administrations should execute three tasks in formulating and implementing the EU integration policy of Ukraine: 1) inform citizens about the EU integration of Ukraine; 2) encourage feedback from the citizens on the Government's initiatives in the domain the EU integration policy; 3) stimulate participation of local public authorities, local self-government and NGOs in the EU and other donor's programs, in particular, in transborder cooperation programs.

### **On the Association Agreement enforcement by judiciary**

Extrapolating positive European experience to the Ukrainian reality, it is worthwhile to support the Ukrainian legal entities in protecting their own rights based on Ukraine's international legal commitments regarding the EU integration.

It is essential to familiarize the Ukrainian lawyers, first and foremost judges, with extensive experience of the EU and EU member states' courts in applying and interpreting legal norms, which are analogous with the ones in the Association Agreement. For instance, the majority of norms in the Agreement concerning a free trade zone are typical formulas, while the nuances have been demonstrated in multiple decisions of European courts. A comprehensive education and training project for judges supported by the EU, which can be initiated by self-governed lawyer organizations and the Government of Ukraine, would be the most adequate instrument.

### **On training civil servants in the EU integration**

The policy of the EU integration cannot be implemented by a small number of public servants that are narrowly specialized in the EU integration; the goals of public policy should be included in every domain of domestic policy and should concern every public servant.

Based on a clear differentiation and determination of responsibilities for public authorities

involved in shaping and implementing the state's European integration policy, one should clearly define profiles of professional competence for corresponding posts in public service (functions, specialized knowledge, skills and abilities). Specialists in European studies, with a preference to international graduates, should be extensively recruited into public service.

It is necessary to organize a training system for public servants who are involved in executing the EU integration policy. We believe that building such a system should be based on a competence profile which should provide for *essential basic knowledge* about the EU institutional design and the EU integration of Ukraine, as well as *sectorial competence* in one of the dimensions of the EU integration (which will depend on powers of particular public authority). If necessary, profiles of certain posts should demand *specialized knowledge* which is essential in order to properly complete tasks within a responsible public authority.

### **On the role of civil society**

The civil society can, and should, play the key role in implementation of the Association Agreement. The Ukrainian organized civil society has defended the Association Agreement in very dramatic circumstances, so, spiritually and emotionally, implementation of the Association Agreement is unimaginable without proper involvement of active citizens, the agents of change. Establishment of the EU-Ukraine Civil Society platform, envisaged in Articles 469-470 of the Agreement, should be based on successful cooperation between the most dynamic sectors of civil society – first and foremost, the ones that provide change (on the Ukrainian side) and support democracy and reforms (on the EU side).

The experience of cooperation at the level of social partners and other NGOs, which has been developed by the European Economic and Social Committee, is important, but it should not be automatically copied; moreover, it should be reviewed in some cases where it does not fully correspond with reforms objectives and democratic changes in Ukraine and similar states.

# ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС
2. ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 РОЦІ?
3. ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ: ОЦІНКА ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ «УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ»
4. СУЧАСНИЙ МЕДІА-МЕНЕДЖМЕНТ: ГАЗЕТА ЗАВТРАШНЬОГО ДНЯ – ПОТЕНЦІАЛ МАЙБУТНЬОГО
5. СПІВВІДНОШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ/ ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕЯ
6. КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ
7. СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ: НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, СВОБОДА СЛОВА І ПРОГРАМНА РІЗНОМАНІТНІСТЬ
8. НОВИЙ БАЗОВИЙ ДОГОВІР МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРОПОЗИЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЕКСПЕРТІВ
9. КОРУПЦІЯ, ДЕМОКРАТІЯ ТА ІНВЕСТИЦІЇ В УКРАЇНІ
10. МАЙБУТНЄ ГАЗЕТИ, ГАЗЕТА МАЙБУТНЬОГО
11. ЯКІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ
12. УКРАЇНА В КОНЦЕПЦІЇ «СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА»
13. ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ЧОРНОМОРСЬКОМУ РЕГІОНІ: ЗУСИЛЛЯ ПО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ
14. ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТУ: УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
15. КРИМ ПІСЛЯ ГРУЗИНСЬКОЇ ВІЙНИ – ЧИ СТАНЕ ІСТОРІЯ ЗБРОЄЮ?
16. ЧОМУ НЕОБХІДНО ПЕРЕОСМИСЛЮВАТИ МИНУЛЕ
17. УКРАЇНСЬКИЙ МЕДІАЛАНДШАФТ – 2010
18. ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У ГАЛУЗІ ЕНЕРГЕТИКИ
19. ПОТЕНЦІАЛИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ
20. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА – ЄС: ДОРОГОВКАЗ РЕФОРМ
21. УКРАЇНСЬКИЙ МЕДІАЛАНДШАФТ – 2012