

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 5 (89)
2007

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Дижин

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

Укрінформ – обкладинка, стор.39, 40

© Центр Разумкова, 2007

З М І С Т

УКРАЇНА-ЄС: ДО НОВОГО ЕТАПУ СПІВРОБІТНИЦТВА (Стаття Центру Разумкова)	2
ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС ПРОТЯГОМ 2005-2006рр.	11
УКРАЇНА-ЄС: ВІД ПЛАНУ ДІЙ ДО ПОСИЛЕНОЇ УГОДИ (Виступи учасників Круглого столу).....	29
РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ МАЮТЬ БУТИ ВИКОРИСТАНІ ПРИ ФОРМУВАННІ НОВОГО ФОРМАТУ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ Ігор ДІП	29
ПОДОЛАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ Є ПЕРЕДУМОВОЮ ПОГЛИБЛЕННЯ ЇЇ ВІДНОСИН З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ Дірк ШЬОБЕЛЬ	30
ВІДНОСИНИ УКРАЇНА-ЄС БУДУТЬ РОЗВИВАТИСЯ ПАРАЛЕЛЬНО ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯМ ЗАСАД ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ Йоганнес РЕГЕНБРЕХТ	31
У ВІДНОСИНАХ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ УКРАЇНА МАЄ БІЛЬШ УПЕВНЕНО ВІДСТОЮВАТИ СВОЇ НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ Андрій ФІАЛКО	32
ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС ПОТРЕБУЄ ЩОДЕННОЇ РОБОТИ І ВІРИ В ДОСЯЖНІСТЬ МЕТИ Світлана КУЛИКОВА	34
УКРАЇНА ЗАЦІКАВЛЕНА У ВИКОНАННІ ПЛАНУ ДІЙ В ПОВНОМУ ОБСЯЗІ Олександр ТАРАНЕНКО	35
СТАТТЯ ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ПІДХІД ДО ІНТЕГРАЦІЇ В ЄС – ЧИ ПРИДАТНА ЦЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ УКРАЇНИ? Ніна ГРОЛІМУНД, Флоріан ХАНСЛІК	36
ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ	41
ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ГРОМАДСЬКА ДУМКА	51

Проект здійснено Центром Разумкова за підтримки
Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва (SDC)
та Міжнародного фонду "Відродження"

Умови отримання журналу – на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>.

УКРАЇНА-ЄС: ДО НОВОГО ЕТАПУ СПІВРОБІТНИЦТВА

Інтеграція до ЄС є наймасштабнішим зовнішньополітичним проектом України. Заяви про рух до Європи увійшли до офіційної політичної лексики фактично з моменту набуття Україною незалежності. Однак, реальне наближення до стандартів ЄС відбувалося надто повільно, численні декларації не завжди підкріплювалися реальними діями.

Під час президентства В.Ющенка контакти з ЄС набули більш інтенсивного і продуктивного характеру. В лютому 2005р. ухвалено План дій Україна-ЄС на 2005-2007рр. (далі – План дій), підписано ряд важливих двосторонніх документів, зокрема – у сфері юстиції, свободи та безпеки, в енергетиці, у візово-міграційній політиці. ЄС визнав ринковий статус української економіки, відбулося поглиблення співробітництва у сфері Спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Сьогодні розпочинається новий етап євроінтеграційного процесу: завершується виконання трирічного Плану дій, тривають переговори з укладення нової посиленої угоди між Україною та ЄС. Співробітництво з ЄС має набути нової якості.

У цьому контексті актуальним є успішне виконання “домашнього завдання” для України – Плану дій. Моніторинг реалізації документа здійснюється як на двосторонньому рівні (в рамках спільних органів Україна-ЄС), так і в односторонньому порядку з боку Європейської Комісії та Уряду України. Але не менш важливим є громадський моніторинг перебігу виконання Плану дій, що, з одного боку, посилює громадський контроль над діяльністю влади на європейському напрямі, з іншого – дозволяє залучити інтелектуальний потенціал “третього сектору” для аналізу стану відносин з ЄС і розробки пропозицій з підвищення ефективності євроінтеграційного курсу України.

З огляду на це, Консорціум експертів під егідою Центру Разумкова здійснив проект “Громадський моніторинг виконання Плану дій Україна-ЄС”, мета якого – аналіз стану, динаміки та рівня досягнення цілей і пріоритетів, визначених у цьому документі. Експерти намагалися дати комплексний, неупереджений аналіз перебігу виконання Плану дій, визначити здобутки і проблеми, оцінити дії влади з точки зору їх ефективності, повноти та відповідності пріоритетам, визначеним у Плані дій. Проект виконувався за оригінальною методикою, розробленою експертним Консорціумом.¹

Конкретні результати проекту полягають у наступному:

- розроблена і впроваджена спеціальна методологія оцінки виконання Плану дій Україна-ЄС, яка ґрунтується на застосуванні математичних методик та аналітичних досліджень¹. Методологія може бути використана в моніторингу виконання майбутніх двосторонніх інструментів відносин України з ЄС;
- із застосуванням розробленої методології виконано незалежний аналіз імплементації Плану дій. Результати проекту є своєрідним громадським “Позиційним документом щодо імплементації Українською стороною Плану дій Україна-ЄС” за два роки його виконання, який, разом з урядовим Позиційним документом надає найбільш повну картину виконання Плану дій;
- проведено два експертні і громадські опитування, які відбивають ставлення українського суспільства до ідеї європейської інтеграції та реального стану впровадження їх у життя.

Комплексний підхід до виконання проекту дозволив, *по-перше*, об’єктивно і неупереджено

оцінити стан виконання Плану дій, *по-друге*, оцінити План дій в якості інструменту реалізації цілей співробітництва України з ЄС, *по-третє*, надати рекомендації стосовно змісту та механізму виконання майбутніх двосторонніх інструментів відносин України з ЄС, які визначатимуть взаємні зобов’язання.

Нижче в узагальненому вигляді наводяться підсумкові результати виконання проекту в контексті загальної ситуації, що склалася у відносинах Україна з ЄС.

УКРАЇНА-ЄС: ЗАГАЛЬНИЙ СТАН СПІВРОБІТНИЦТВА

Європейська інтеграція України є однією з небагатьох ідей, навколо яких сьогодні спостерігається консенсус української державно-політичної еліти. Вона підтримується всіма гілками влади, в цьому питанні збігаються позиції Президента, Парламенту та Уряду. Зокрема, Глава держави і Прем’єр-міністр останнім часом неодноразово виступали із заявами про незмінність і незворотність євроінтеграційного курсу, наголошували на формулі політичної асоціації та економічної

До Консорціуму експертів увійшли представники: Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (І.Бураковський, В.Мовчан); Інституту політики (О.Дергачов); Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України (О.Сушко); Центру політико-правових реформ (І.Коліушко); Центру Разумкова: (М.Пашков, О.Пристаiko, В.Саприкін, В.Чалий, Л.Шангіна, В.Юрчишин); Агенції IT-PRO (О.Федосєєв).

¹ Докладно див.: Громадський моніторинг виконання Плану дій Україна-ЄС: попередні оцінки. – Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.3-4.



інтеграції, що має бути закладена в основу нової угоди між Україною та ЄС.

Важливою є також і та обставина, що як серед українських громадян, так і серед громадян країн ЄС існує загалом позитивне ставлення до євроінтеграційних прагнень України. Так, за результатами загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова в червні 2007р., 50,4% громадян підтримують ідею вступу України до ЄС². Водночас, як свідчать дані дослідження, проведеного міжнародним агентством *TNS Opinion & Socia* у травні 2007р. в усіх країнах ЄС, – майже половина (49%) європейців підтримують подальше розширення Європейського Союзу³. При цьому, понад 55% опитаних у шести найбільших країнах ЄС – Великій Британії, Іспанії, Італії, Німеччині, Польщі і Франції – підтримують вступ до ЄС України – якщо Україна виконає необхідні для цього умови. Примітно, що найбільшою підтримкою користується можливий вступ України до ЄС серед європейської молоді – цю думку поділяють 63% молодих людей віком 18-30 років⁴.

Аналіз співробітництва України з ЄС дає підстави констатувати ряд помітних успіхів в окремих сферах.

По-перше, активно розвиваються торговельно-економічні зв'язки. ЄС є найбільшим торговельним партнером України (за даними Держкомстату, протягом січня-квітня 2007р. експортні поставки до ЄС склали 30,3% загального обсягу, імпорт з країн ЄС – 34,4%). У червні 2007р. підписано угоду з ЄС про торгівлю сталеливарними виробами, що збільшує квоти на поставки українського прокату у 2007р. до 1,32 млн. т. (раніше квота для України складала 1 млн. т.).

Поширюється інвестиційна співпраця. ЄБРР збільшив обсяги кредитування української економіки до €1 млрд. щорічно (зокрема, заплановано майже удвічі – до €400 млн. щорічно збільшити інвестиції до державного та муніципального сектору). У 2007р. ЄБРР взяв зобов'язання надати інвестицій на суму €2,8 млрд. в рамках реалізації понад 130 проектів.

У 2007р. за фінансової підтримки ЄС (€22млн.) започатковане виконання ряду проектів у рамках програми *Twinning*. У цілому, на співробітництво України з ЄС у 2007р. Європейська Комісія запланувала виділити €120 млн.⁵ Крім того, передбачається створення спеціального фонду з фінансування розвитку транспортної інфраструктури України.

По-друге, розширюється договірно-правова база взаємовідносин з ЄС. Сторони узгодили новий План у сфері юстиції, свободи та безпеки. 18 червня 2007р., під час засідання Ради з питань співробітництва між

Україною та ЄС, підписані: Угода про реадмісію осіб та Угода про спрощення оформлення віз⁶. (Для ефективної імplementації Угоди про реадмісію осіб ЄС запропонував Україні фінансову допомогу⁷). Водночас з прикордонними країнами-членами ЄС досягнуто домовленості про підписання малих міграційних угод з метою імplementації режиму місцевого прикордонного руху, визначеного Правилами ЄС від 5 жовтня 2006р. (ці домовленості зафіксовані у спільній Політичній декларації Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії, яка додається до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз⁸).

У березні 2007р. розпочався переговорний процес стосовно нової посиленої угоди Україна-ЄС, яка передбачатиме, зокрема, запровадження зони вільної торгівлі. За словами Президента України В.Ющенка: "Пакет, який ми зараз розглядаємо з ЄС по зоні вільної торгівлі є більш широким, ніж той пакет, який пропонувався декілька років тому Польщі, або країнам Балтії"⁹. (Однак, слід зазначити, що зволікання зі вступом України до СОТ блокує роботу в рамках переговорного процесу експертної групи з питань зони вільної торгівлі).

По-третє, активізується співробітництво на політичному рівні. Зокрема, у 2006р., порівняно з 2005р., помітно зросло число політико-дипломатичних контактів з ЄС¹⁰. Була високою інтенсивність діалогу з ЄС і протягом першого півріччя 2007р. Президент України провів ряд зустрічей з вищим керівництвом ЄС, Прем'єр-міністр очолював делегацію України на черговому засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. Відбулися ряд візитів на рівні МЗС, експертних зустрічей, проведено чотири раунди переговорів стосовно посиленої угоди між Україною та ЄС. У травні 2007р. Київ відвідала делегація Європейського парламенту.

Україна активно підтримувала позиції ЄС з регіональних і міжнародних проблем¹¹. Плідно розвивалися двосторонні міжпарламентські контакти, була відновлена робота Комітету парламентського співробітництва Україна-ЄС. Україна взяла участь у роботі Конференції комітетів у європейських справах національних парламентів країн-членів ЄС та Європейського парламенту.

Перелік позитивних прикладів співробітництва України з ЄС можна продовжувати. Однак, характеризуючи загальний стан взаємовідносин у цілому, слід зазначити, що певна висхідна динаміка співпраці поки що не трансформувалася в нову якість взаємовідносин. Зокрема, про це свідчать результати комплексного аналізу перебігу виконання Плану дій – цей документ

² Опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 31 травня по 18 червня 2007р. в усіх регіонах України. Опитано 10 956 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 1%.

³ Майже половина європейців підтримують подальше розширення ЄС – опитування. – УНІАН, 21 червня 2007р.

⁴ Опитування проведено наприкінці грудня 2006р. – на початку січня 2007р. компанією *TNS Opinion* (Франція) на замовлення YES. – http://www.yes-ukraine.org.ua/survey/January_2007.html

⁵ Єврокомісія допоможе Україні деньгами – <http://www.for-ua.com/ukraine/2007/02/09/125341.html>

⁶ Згідно з Угодою, вартість візи становитиме €35. Термін відповіді посольства на запит про візу не повинен перевищувати 10 днів. Розширюється коло осіб, які мають можливість отримання багаторазових і безкоштовних віз на поїздки до країн ЄС. Посольства мають повідомити причину відмови в оформленні візи. Угодою вперше впроваджено інститут апеляційного оскарження відмови у видачі візи.

⁷ Європейська Комісія запевнила українську делегацію, що у 2007р. ЄС виділить Україні €10 млн. на облаштування соціальних таборів для нелегальних мігрантів, які будуть повертатися з країн ЄС та на покращення нагляду за кордонами. Передбачається, що у 2008р. виділена Україні сума становитиме €30 млн.

⁸ Див.: Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз. – <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/11577.htm>

⁹ ЄС пропонує Україні кращі умови. – Експерт-центр, 8 червня 2007р.; <http://www.expert.org.ua/statias/?st=2&id=58340>

¹⁰ Докладніше див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2007, №3, с.67.

¹¹ Там само.

виконувався переважно частково та певною мірою “вибірково”, не підкріплювався вагомими й системними трансформаціями в соціально-економічній сфері. Відчутного прогресу в досягненні окремих пріоритетів, визначених у цьому документі не спостерігалось, в окремих сферах відбувалася стагнація або погіршення стану справ¹².

Отже, європейська інтеграція, на жаль, досі не стала вагомим стимулом до здійснення внутрішніх реформ, фактором, що сприяє підвищенню якості життя громадян, запровадженню ефективного врядування за європейськими принципами і стандартами.

Водночас, хоча найбільша частка громадян підтримують вступ до ЄС, говорити про створення широкого і стабільного консенсусу довкола ідеї приєднання до Євросоюзу передчасно. Повномасштабна суспільна легітимізація євроінтеграційного курсу продовжує знаходитися на порядку денному.

Однією з причин цього, поряд з відсутністю відчутних внутрішніх перетворень, є, можливо, надто повільний рух до ЄС. Результати останніх досліджень, проведених Центром Разумкова, свідчать, що і громадяни, і представники експертних кіл країни досить критично оцінюють нинішні темпи інтеграції до ЄС і загалом стан співробітництва України з Європейським Союзом¹³.

Проблемні аспекти євроінтеграції України

Ефективній реалізації євроінтеграційного курсу країни заважає комплекс зовнішніх і внутрішніх проблем. Серед **зовнішніх** можна відзначити наступні.

Зосередженість ЄС на внутрішніх проблемах, пов'язаних з останніми хвилями розширення, а також – з труднощами конституційного процесу. На самміті ЄС (червень 2007р.) був узгоджений запропонований Німеччиною план підготовки нового договору ЄС замість проекту Конституції, який не був підтриманий виборцями Франції і Нідерландів, заплановано внесення змін до основоположних угод ЄС, передбачаються зміни і в структурі керівних органів Європейського Союзу. Також буде модифікована процедура прийняття рішень (стосовно останнього виникли певні дискусії між Німеччиною і Польщею¹⁴). Передбачається, що новий договір ЄС набуде чинності до 2009р.

Отже, Європейський Союз увійшов у фазу складних інституційних трансформацій, які визначатимуть не лише його подальший розвиток, а й здійснення спільної зовнішньої політики, специфіку взаємовідносин з країнами-сусідами. Очевидно, що конституційний процес є найважливішим для країн ЄС, на ньому буде зосереджена головна увага і керівництва

держав ЄС, і його інституцій. Отже, взаємовідносини з країнами-сусідами, зокрема, з Україною, попри всієї їх важливості, на певний час відійдуть на другий план.

Критичне ставлення з боку керівництва окремих країн ЄС до євроінтеграційних перспектив України. В ЄС не існує консолідованої позиції стосовно ідеї приєднання України до ЄС. Найбільш виразно це виявилось під час попередньої дискусії про можливість визначення європейської перспективи України в новій посиленій угоді. Зокрема, досить критичне ставлення щодо майбутнього членства України висловили представники Німеччини і Франції¹⁵. Найбільш активно лобіюють в ЄС інтереси України сусідні держави – Польща, країни Балтії, Угорщина, Словаччина. Вони найбільшою мірою зацікавлені в тому, щоб їх сусідом була демократична, розвинута країна, інтегрована до ЄС, а не “сіра зона” нестабільності, що знаходиться під впливом Росії.

Намагання Російської Федерації залишити Україну у сфері свого впливу. Впливова частина державно-політичної еліти РФ розглядає Україну як об'єкт власних зовнішньополітичних інтересів. Росія продовжує здійснювати скоординований політико-економічний тиск, позиціюючись як енергетична наддержава. Хоча євроінтеграція України не є гостро актуальним питанням – з огляду на невизначені перспективи – очевидно, що РФ не залишить спроб залучити Україну до регіональних реінтеграційних проектів (зокрема, Єдиного економічного простору), що, по суті, унеможливить приєднання України до ЄС. (Саме в цьому контексті слід розглядати ініціативу В.Путіна щодо створення євразійського аналогу СОТ). З іншого боку, на фоні помітного загострення діалогу Росії з ЄС, набуття російською політичною риторикою дедалі більш жорсткого характеру, тема України може набутися певної контраверсійності у відносинах Росії з Заходом.

Як зазначалося в попередніх дослідженнях, з наближенням парламентських і президентських виборів у РФ “українська карта” буде активно розігруватися російською державно-політичною елітою – відтак тиск на Україну зростатиме¹⁶.

До **внутрішніх проблем**, які гальмують рух України до ЄС, слід віднести, зокрема, такі.

Політична криза в Україні. Наслідки тривалого гострого протистояння всередині державно-політичної еліти слід розглядати у двох ракурсах. *По-перше*, конфронтація на рівні Президент-Парламент-Уряд дестабілізує державну систему реалізації зовнішньої політики, поглиблює некордированість дій органів влади, знижує ефективність дій профільних міністерств і відомств на європейському напрямі. Все це негативно позначається на реалізації євроінтеграційного курсу. *По-друге*, політична криза знижує привабливість

¹² Докладніше див.: Європейська інтеграція України: оцінки експертів, с.41 цього журналу.

¹³ Тут і далі – посилання на результати загальнонаціональних та експертних опитувань, розміщених у цьому журналі.

¹⁴ Ідеться про запропонований в новому документі так званий принцип “подвійної більшості”, коли рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосували представники 55% країн і 65% населення ЄС. Натомість Польща запропонувала принцип “квадратного кореня”, однак пропозиція була відхилена на самміті більшістю країн-членів ЄС.

¹⁵ Канцлер ФРН А.Меркель під час виступу в Бундестазі у грудні 2006р. наголосила на неможливості повноцінного членства України в ЄС. – Експерт-центр, 14 декаб. 2006г.; <http://www.expert.org.ua/statias/?st=2&id=54469>. Своєю чергою, офіційний Париж виступив проти внесення до проекту нової посиленої угоди пункту стосовно перспектив вступу України до ЄС. Див.: Франція стукнула євродверю перед носом України; <http://www.Avlada.net/fstata.php?id=74597>

¹⁶ Докладно див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів, с.67.

¹⁷ Президент Єврокомісії Ж.Баррозу зазначив: “Якщо буде нестабільність, то уповільняться ці темпи (підготовки нової посиленої угоди – ред.)”. Див.: Президент Єврокомісії вважає, що політична криза може уповільнити темпи підготовки нової угоди – Інтерфакс-Україна, 17 квітня 2007р. Голова Європейського парламенту Г.Поттерінг під час зустрічі з Президентом України В.Ющенком висловив стурбованість подіями в Україні й наголосив на можливості міжнародного посередництва. – УНІАН, 17 квітня 2007р. Своєю чергою, в Заяві ЄС (квітень 2007р.) міститься заклик до всіх політичних сил України “не допустити ескалації конфлікту”. Див.: ЄС призиває Україну не допустити ескалації політичного конфлікту. – Експерт-центр, 27 апреля 2007г.; <http://www.expert.org.ua/statias/?st=2&id=57444>

України в очах європейських партнерів, формує образ непрогнозованої і непередбачуваної держави – джерела нестабільності на кордонах ЄС. Вище керівництво ЄС, Європейська Комісія, Європарламент неодноразово висловлювали стурбованість і занепокоєння розвитком ситуації в Україні¹⁷. На думку Президента України, головною передумовою для нації, “яка претендує на членство в ЄС” є політична стабільність¹⁸.

Неспроможність керівництва країни визначати і втілювати на практиці стратегічні пріоритети. Аналіз сучасної ситуації у сфері зовнішньої політики дає підстави говорити про явний дефіцит стратегічного бачення розвитку співробітництва на ключових напрямках – зокрема, у відносинах з ЄС. Нескоординовані, часом суперечливі дії влади з виконання Плану дій свідчать про брак державної стратегії на європейському напрямі. (Зокрема, потребує кардинального оновлення Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу з урахуванням сучасного стану співробітництва з ЄС, результатів реалізації Плану дій, внутрішніх інституційно-структурних змін, перспектив укладення нової посиленої угоди).

Представники експертного середовища і громадяни досить критично оцінюють діяльність влади на європейському напрямі. Зокрема, за результатами опитувань, проведених Центром Разумкова у квітні 2007р., більшість (56%) експертів переконані, що практична діяльність керівництва держави не відповідає проголошеним цілям інтеграції до ЄС. Більшість (54%) громадян вважають, що політика Уряду стосовно ЄС або є лише декларацією намірів, або взагалі не спрямована на інтеграцію до ЄС.

Неготовність національної еліти здійснювати процес врядування за європейськими нормами і стандартами. На думку експертів, це одна з найболючіших проблем, які гальмують європейський рух країни. Найбільш виразно вона виявилася під час кризи, коли всі сторони конфлікту нехтували законами, порушували попередні домовленості, використовували “брудні” PR-технології, маніпулювали громадською думкою тощо. Дії поза межами правового поля, використання адміністративно-силових засобів під час конфлікту де-факто зруйнували судову систему держави¹⁹. Така політична практика була піддана гострій критиці з боку європейського співтовариства. Також і Президент В.Ющенко, говорячи про рух країни до ЄС, зазначив, що “...багато чого залежить від нової якості демократії... реалізації дуже багатьох речей, які є нероздільними з поняттям європейської політичної культури”²⁰.

Брак ресурсного (фінансового) та кадрового забезпечення реалізації євроінтеграційного курсу. Гострою проблемою є недостатні обсяги фінансування відповідних державних програм, неефективне використання бюджетних коштів²¹. Недостатньо ефективно виконується Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на

2004-2007рр. Не сформовано кадровий потенціал для забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Відчувається гострий дефіцит фахівців на “європейському напрямі” – юристів, спеціалістів з європейського права та економіки, безпеки, з питань взаємовідносин з інституціями ЄС.

Недостатньо забезпечується прозорість і відкритість сучасної євроінтеграційної політики, її зрозумілість не лише для ЄС, а й для українського суспільства. Представники експертних кіл дуже критично оцінюють зрозумілість політики євроінтеграції для українського суспільства. Такі оцінки корелюють з результатами останнього загальнонаціонального опитування (квітень 2007р.), під час якого абсолютна більшість громадян зазначили, що українські ЗМІ або надають обмежену, не повну інформацію про ЄС, або такої інформації дуже мало. Отже, в суспільстві відчувається гострий дефіцит об’єктивної, повної інформації про ЄС, про переваги та ризики приєднання до нього України²².

Отже, влада, проголосивши ключовим напрямом зовнішньої політики інтеграцію до ЄС, досі не спромоглася забезпечити його ефективне інформаційне супроводження. Причому ситуація в цій сфері, за результатами останніх соціологічних досліджень Центру Разумкова, не зазнала змін на краще. На жаль, у суспільстві не склався консенсус довкола того, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною об’єднуючою ідеєю²³.

ПЕРЕБІГ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС

За всіх позитивних рис, План дій є важливим, але лише допоміжним інструментом для проведення внутрішніх реформ в Україні, короткостроковим документом, виконання якого не вирішує всіх проблем, пов’язаних з реалізацією євроінтеграційного курсу. Водночас, План дій певною мірою стимулює наближення України до Європейського Союзу, є передумовою нового етапу співробітництва з ЄС в рамках нової посиленої угоди. Очевидно також, що виконання цього документа є одним з головних індикаторів ефективності реалізації євроінтеграційного курсу країни. Характеристика перебігу виконання Плану дій обумовлюється, насамперед, мірою, якою, реалізуючи цей документ, країна наблизилася до європейських норм і стандартів, мірою зміни ситуації в різних сферах суспільного життя на краще.

Оцінюючи рівень досягнення пріоритетів, визначених у Плані дій, з урахуванням оцінок ЄС та Уряду України, позицій консорціуму експертів, а також результатів загальнонаціонального та експертного опитувань, слід зазначити наступне.

У рамках виконання Плану дій достатньо активно розвивається співробітництво України з ЄС у сфері зовнішньої політики та політики безпеки. Працюють ефективні різнорівневі механізми консультацій, обміну інформацією та узгодження позицій. Триває діалог на рівні політичного департаменту

¹⁸ Виступ Президента України на відкритті Четвертої Ялтинської щорічної зустрічі організації YES 28 червня 2007р. – <http://www.president.gov.ua>.

¹⁹ Під час експертного опитування (квітень 2007р.) респонденти зазначали, що саме проблеми із вдосконаленням судової системи є головним фактором, що гальмує процес європейської інтеграції.

²⁰ Виступ Президента України на відкритті Четвертої Ялтинської щорічної зустрічі організації YES 28 червня 2007р. – <http://www.president.gov.ua>.

²¹ Наприклад, із загальної суми 5,2 млн. грн., передбачених у Державному бюджеті 2006р., на виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції, майже всі кошти (4,4 млн. грн.) було витрачено на проведення Першого міжнародного медіафоруму “Україна на інформаційній карті світу”.

²² Водночас, в українському суспільстві існує значний інтерес до ЄС. У грудні 2006р. більшість (59,5%) громадян висловили бажання отримувати якомога більше інформації про Євросоюз. У квітні 2007р. такий інтерес висловили вже 63,3% опитаних.

²³ За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, у квітні 2005р. позиції респондентів з цього питання розділилися майже навпіл (36% погодилися, що євроінтеграція може об’єднати країну, 39,2% – не погодилися), у квітні 2007р. ця пропорція помітно змінилася на гірше – 30,5% і 43,7%, відповідно. Див.: Україна-ЄС: від плану дій до посиленої угоди – Київ, Центр Разумкова, 2007, с.88.

Генерального секретаріату ЄС та МЗС, Україна – Трійка Політико-безпекового комітету ЄС, Україна – Трійка Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ. Ряд зовнішньополітичних ініціатив України були підтримані ЄС – Придністровське врегулювання, облаштування кордону з Молдовою тощо. (Досить успішною є спільна діяльність України та ЄС в рамках Місії ЄС з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Республіці Молдова (EUBAM). Просувається процес створення українсько-польсько-литовського батальйону для участі в реалізації Європейської політики безпеки і оборони. З травня 2005р. триває практика приєднання України до заяв і виступів ЄС з регіональних та міжнародних питань. Станом на 12 лютого 2007р., Україна приєдналася до 833 з 907 відповідних заяв Євросоюзу – це 92% загальної кількості відповідних документів. Така співпраця закладає вагомe підґрунтя для запровадження формату політичної асоціації з ЄС.

Помітними є досягнення у сфері внутрішніх демократичних трансформацій – забезпеченні свободи ЗМІ, висловлювань, прав національних меншин, прав людини, а також розвитку демократії та громадянського суспільства.

З цим також погоджуються українські експерти і громадяни. Успіхи в розвитку демократії в Україні також відзначають ЄС і міжнародні експерти. Зокрема, за оцінками спеціального доповідача Ради ООН з прав людини А.Лігабо, загальна ситуація зі свободою слова в Україні з 2004р. значно покращилася²⁴. В щорічному звіті *Freedom House* стосовно політичних і громадянських свобод у 196 країнах світу Україна – єдина з пострадянських держав (крім країн Балтії) віднесена до групи “вільних” країн²⁵.

Водночас, не можна говорити про позитивні результати досягнення Українською стороною інших важливих пріоритетів Плану дій.

Зокрема, критична ситуація склалася з забезпеченням незалежності судової влади. На думку більшості експертів, саме ця проблема є сьогодні найгострішою для України. В країні діє недосконала, розбалансована судова система. На думку Голови Верховного Суду України В.Онопенка: “Досі у країні не створено базових передумов для існування неупередженого та справедливого суду, немає єдиної судової системи, що загрожує руйнацією правосуддя... Судовий процес надмірно ускладнений і не завжди ефективний, спостерігається посилення втручання в діяльність судів та тиск на суддів з боку владних і політичних інституцій”²⁶.

Останнім часом тривала гостра боротьба за контроль над судами. У травні 2007р. Конституційний Суд визнав повноваження Президента призначати голів судів загальної юрисдикції такими, що не відповідають Конституції. Згодом Верховна Рада ухвалила

постанову, яка тимчасово надала право призначати суддів Вищій Раді юстиції. У червні VII з’їзд суддів делегував Раді суддів України право призначати суддів на адміністративні посади²⁷. Наприкінці червня Рада суддів України оприлюднила звернення до Ради Європи, в якому йшлося про загрозу руйнації судової системи країни. В документі наголошувалося, що представники влади здійснюють тиск на суддів через недостатнє фінансування, відсутність належних умов роботи та постійні погрози звільнення²⁸.

Не спостерігається суттєвих успіхів у боротьбі з корупцією. Через реалізацію ряду заходів з виконання Плану дій було досягнуто певних результатів у цій сфері, зокрема, у вересні 2006р. видано Указ Президента України “Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”. Також Україна дещо покращила позиції в щорічному рейтингу міжнародної організації *Transparency International*²⁹.

Водночас, на думку більшості українських експертів, рівень корупції залишається надмірно високим. Аналогічної думки дотримуються і представники світової спільноти. За словами представника ПРООН в Україні Ф.О’Донелла, ефективній реалізації проєктів ООН заважає те, що “корупція в Україні має характер епідемії”³⁰.

В офіційному повідомленні Всесвітнього економічного форуму (вересень 2006р.) наголошується, що “Україна страждає від неефективних прав власності, практики зловживання та корупції на всіх рівнях влади, в т.ч. в судах”³¹. У документі ЄС “Доповідь з виконання Європейської політики сусідства. Україна” констатується, що саме корупція в поєднанні з неефективною судовою системою є головною перешкодою розвитку та економічного зростання України³².

Темпи реформ у соціально-економічній сфері є надто повільними. Дії влади в напрямі покращення інвестиційного клімату і створення ефективної ринкової економіки не можна вважати задовільними. Залишаються невизначеними права інвесторів, високим є адміністративний та податковий тиск. За результатами дослідження міжнародних експертів, із 175 національних податкових систем українська система знаходиться на 174 місці. За словами Президента В.Ющенка: “Ми маємо найгіршу у світі податкову систему”³³.

Високим залишається рівень “тінізації” економіки. За оцінками Глави держави, зараз майже 50% національної економіки працює “в тіні” через відсутність в Україні клімату для ефективного бізнесу³⁴. Загалом, у 2006р. (порівняно з 2005р.) в рейтингу конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму Україна опустилася з 68 на 78 позицію³⁵.

Надзвичайно гострою є проблема безпеки підприємництва – у 2007р. набули масового масштабу випадки

²⁴ Ситуация со свободой слова в Украине значительно улучшилась. – Эксперт-центр, 18 мая 2007г.; <http://www.expert.org.ua/statias/?st=2&id=57866>

²⁵ *Freedom House* називає Україну єдиною державою колишнього СРСР, де розвиваються свободи. – УНІАН, 8 вересня 2006р.

²⁶ Василь Онопенко: “Такого відвертого тиску, такого брутального, нахабного втручання в діяльність судів, як тепер, не було ніколи”. – Дзеркало тижня, 23 червня 2007р.; <http://www.dt.ua>

²⁷ Совет судей повел себя должностным образом. – Коммерсант-Украина, 27 июня 2007г.; <http://www.kommersant.ua>

²⁸ Рада Європи займеться кризою в українських судах. – Українська правда, 27 червня 2007р.; <http://www.pravda.com.ua>

²⁹ У цьому рейтингу у 2005р. Україна посідала 113 місце, у 2006р. – 99.

³⁰ В Украине “эпидемия коррупции” – представитель ООН. – Эксперт-центр, 21 марта 2007г.; <http://www.expert.org.ua>

³¹ За рік Україна втратила 10 позицій в рейтингу конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму. – УНІАН, 26 вересня 2006р.

³² Див.: Commission staff working document. ENP Progress Report. Ukraine. Brussels, December 4, 2006. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1505-2_en.pdf

³³ Ющенко называет самой худшей в мире отечественную налоговую систему. – Эксперт-центр, 15 июня 2007г.; <http://www.expert.org.ua>

³⁴ Президент закликав переглянути основи національної економічної політики. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 22 червня 2007р.; <http://www.president.gov.ua>

³⁵ За рік Україна втратила... – УНІАН, 26 вересня 2006р.

рейдерства. З огляду на це, Уряд був змушений створити Міжвідомчу комісію з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств³⁶.

Не є задовільною ситуація у сфері зменшення бідності та забезпечення зайнятості. Експерти досить стримано оцінюють дії влади на цьому напрямі. Протягом останніх років кардинальних змін у покращенні добробуту населення не сталося. Сьогодні близько чверті громадян України перебувають за межею бідності³⁷. Водночас, досягло різночких масштабів соціальне розшарування за майновою ознакою: тривалий час зберігається критичне співвідношення доходів найбільш багатих і найбільш бідних громадян – 30:1 (у країнах ЄС ця пропорція складає – 5,7:1, в Китаї – 7:1, Японії – 4,3:1)³⁸. Європейська сторона також вважає однією з головних проблем України високий рівень бідності її громадян (про це йдеться в документі “Доповідь з виконання Європейської політики сусідства. Україна”³⁹). Привертає увагу й те, що більшість громадян країни переконані – протягом двох років виконання трирічного Плану дій Україні не вдалося наблизитися до європейських стандартів життя.

Не вдалося досягти помітних змін на краще у природоохоронній сфері та сфері охорони здоров'я. Екологічна ситуація в країні погіршується⁴⁰. За оцінками міжнародних експертів, національної політиці України в галузі довкілля бракує системності, природоохоронні заходи в державних програмах посідають другорядне місце, їх фінансування здійснюється за залишковим принципом⁴¹.

З 1995р. триває епідемія туберкульозу, з 2003р. – ВІЛ/СНІДу, зростає число онкологічних захворювань. Водночас, боротьба з епідеміями ведеться вкрай незадовільно. За прогнозами Всесвітнього банку, епідемія ВІЛ/СНІДу може загальмувати темпи економічного зростання, знизити їх на 6%. У 2014р. число інфікованих може скласти 820 тис. осіб. На думку експертів, головна проблема – “відсутність фінансової підтримки з боку Уряду у боротьбі з епідемією”⁴². В країні залишається високим рівень смертності, чисельність населення невинно скорочується. За прогнозами міжнародних експертів, до 2025р. населення України зменшиться на чверть (11,8 млн.)⁴³.

Отже, виконання Плану дій має значною мірою “вибірковий характер”. Зрозуміло, що поглиблення демократичних трансформацій (у т.ч. забезпечення свободи ЗМІ, міжнародної злагоди, розвитку громадянського суспільства) – це успішні кроки на шляху євроінтеграції. Але, узагальнюючи експертні оцінки, слід констатувати, що успіхи в демократизації країни поки що не підкріплюються відповідними змінами на краще в інших ключових сферах. Запорукою стабільних і незворотних демократичних перетворень є ефективні, послідовні та системні соціально-економічні реформи, результати яких відчуватимуть громадяни країни.

Разом з тим, важливим є сам факт виконання Плану дій – оскільки, за відсутності оновлених

документів державної політики, він залишається чи не єдиним інструментом системного планування напрямів реформ у різних сферах розвитку держави та суспільства.

Проблемні аспекти реалізації Плану дій

Громадський моніторинг дає підстави зробити висновок, що результати імплементації Плану дій через механізм урядових Заходів з його виконання на відповідний рік (далі – Заходи) залежать не лише від сумлінності та ефективності дій Уряду, але й від самого змісту цих двох документів, а також від механізмів їх розробки, укладання та запровадження в життя. Ці чинники безпосередньо впливали на поточний процес імплементації Плану дій.

З огляду на це, важливим є з'ясування недоліків, які найбільшою мірою гальмують ефективне виконання Плану дій, та, відповідно – окреслення шляхів удосконалення формальних і змістовних аспектів Плану дій та урядового інструменту його виконання – Заходів.

Оцінка Плану дій Україна-ЄС

Експертами було виявлено наступні недоліки механізмів розробки, імплементації та моніторингу Плану дій Україна-ЄС.

Відсутність загальнодержавного документа, спрямованого на впровадження демократичних і ринкових перетворень, на підтримку Плану дій. Сьогодні в Україні немає не лише оновленої довгострокової стратегії європейської інтеграції, але й Програми діяльності Уряду, яка, природно, мала б враховувати цілі і пріоритети, визначені Планом дій. Така ситуація об'єктивно зумовлює зниження уваги владних інституцій до його виконання.

Брак попереднього повного аналізу галузевих проблем перед укладанням Плану дій. Це, відчувається, наприклад, в енергетичній сфері: перед укладанням Плану дій Україна та ЄС не провели спільний детальний аналіз проблемних питань українського паливно-енергетичного комплексу, і як наслідок – недооцінили зовнішні і внутрішні чинники впливу на його роботу. Результатом стало невиконання окремих важливих заходів внаслідок як об'єктивної неспроможності (в газовій галузі), так і небажання (у вугільній галузі).

Слід відзначити, що свого часу країни-кандидати на вступ до ЄС здійснювали окремі заходи та реформи протягом досить тривалого часу. Крім того, їм надавався перехідний період навіть під час членства в ЄС для вирішення окремих складних проблем. Це не було враховано при визначенні термінів виконання окремих позицій Заходів, що зробило їх вчасну реалізацію нереальною.

Брак уваги до питань саме двосторонньої співпраці України та ЄС, а також питань допомоги, включаючи консультативну, експертну, методичну, організаційно-технічну допомогу в здійсненні реформ. План дій

³⁶ Сьогодні на розгляді Комісії знаходиться 90 заяв фізичних і юридичних осіб стосовно протиправного поглинання підприємств, об'єктів приватної власності. – Інтерфакс-Україна, 27 квітня 2007р.

³⁷ Ющенко вважає обов'язком держави продовження реформи соціальної сфери для боротьби з бідністю. – Інтерфакс-Україна, 17 жовтня 2006р.

³⁸ Мінімальна заробітна плата в Україні є нижчою від стандартів Ради Європи майже вдвічі. – Інтерфакс-Україна, 12 грудня 2006р.

³⁹ Див.: Commission staff working document. ENP Progress Report. Ukraine. Brussels, December 4, 2006. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1505-2_en.pdf

⁴⁰ За даними Держкомстату, шкідливі викиди у атмосферне повітря у 2004р. становили 6,3 млн. т. У 2006 – 7 млн. т. – <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁴¹ ООН закликає Україну приділяти екології більше уваги. – УНІАН, 14 червня 2007р.

⁴² Розповсюдження епідемії ВІЛ/СНІД в Україні може загальмувати темпи економічного росту. – Інтерфакс-Україна, 12 червня 2007р.

⁴³ Через 20 лет украинцев будет только 35 миллионов. – Сегодня, 23 июня 2007г., с.6.

не містить Розділу про зобов'язання ЄС щодо України, або про очікування України від ЄС.

Відсутність можливості корекції у процесі виконання Плану дій, оскільки передбачений механізм моніторингу виконання є переважно інструментом контролю. Крім того, процедура моніторингу не містить зобов'язуючих механізмів, що зумовлює досить низький рівень мотивації його виконання як з боку України, так і з боку ЄС. Моніторинг виконання лише фіксує виконання або невиконання відповідних заходів, що не призводить до жодних рішень з метою покращення ситуації. Залишаються невикористаними можливості вдосконалення Плану через внесення до нього змін і доповнень.

Надмірність та асиметричність цілей Плану дій. З огляду на стислий період виконання Плану дій, його укладачі мали б обмежитися компактним колом цілей, виокремивши головні та реально досяжні за трирічний проміжок часу. Водночас, привертає увагу нерівнозначність цілей Плану дій – в одному випадку надаються лише загальні, концептуальні рекомендації, в іншому – називаються конкретні кроки, до яких має вдатися Україна, наприклад, ратифікація міжнародних угод та приєднання до деяких конвенцій, адаптацію конкретних стандартів ЄС в різних галузях. Не передбачені також проміжні цілі, які б дозволяли оцінювати успішність наближення до загальних цілей, встановлених Планом дій.

Переважна спрямованість цілей Плану дій на запобігання проблемам або спільним загрозам, а не на досягнення спільних позитивних цілей і створенні якісно нового формату відносин. Тим самим відбувається певна підміна цілей засобами, через що стратегічний, ціннісний характер взаємин ставиться під сумнів.

Найбільш виразно це виявляється у формулюваннях розділу “Політичний діалог та реформування. Регіональні та міжнародні питання, співробітництво у сфері зовнішньої та безпекової політики, нерозповсюдження зброї масового знищення та роззброєння, попередження конфліктів та врегулювання кризових ситуацій”. Так, текст Плану дій у цій частині дещо переобтяжений риторикою “координації у боротьбі із загрозами у сфері безпеки та розв’язання пов’язаних з цим проблем”, “врегулювання кризових ситуацій”, “боротьби з тероризмом” тощо. Натомість очевидним є брак уваги до створення солідарного простору міжнародної політики між Україною і ЄС та необхідних для цього інструментів.

Загалом, можна зазначити, що хоча формально значна частина цілей Плану дій виконується, це не призводить до системних реформ в Україні. Причини цього полягають як у самому Плану дій – його змісті, процедурі формування, укладання та імплементації – так і в ставленні до його імплементації.

Оцінка Заходів з виконання Плану дій Україна-ЄС

Імплементація Плану дій через виконання щорічних урядових Заходів є дієвим механізмом конкретизації державної євроінтеграційної політики, досягнення її відповідності задекларованим пріоритетам. Водночас, підготовка, реалізація і моніторинг виконання Заходів не є досконалими. Головними його недоліками можна назвати наступні.

Несистемність і фрагментарність Заходів. Цей недолік має кілька компонентів:

- відсутність спадковості у процесі планування та реалізації Заходів. Так, заходи, передбачені, але не виконані попереднього року або виконані частково, не завжди потрапляють у заходи на наступний рік;
- відсутність чіткого бачення перспективи виконання Заходів та визначення майбутніх кроків, сукупність яких дозволила б реалізувати певний пункт Плану дій. Заходи є переважно переліком короткострокових кроків, реалізація яких навіть у повному обсязі далеко не завжди дозволяє реалізувати мету, визначену Планом дій;
- різномірність заходів – поряд із завданнями, які потребують дійсно складних політичних рішень (наприклад, у частині ухвалення законів), містяться другорядні, як то: проведення семінарів, конференцій, підписання меморандумів про наміри тощо⁴⁴;
- суто формальний характер окремих заходів. Так, у формулюваннях на зразок “внести зміни до закону” часто не зазначається, з якою метою і в якій саме частині чинного закону передбачається зміна.

Відсутність механізму виконання заходів, спрямованих на прийняття законодавчих актів. Значну частину Заходів складає законодавче врегулювання тих чи інших аспектів суспільних відносин в Україні. Водночас, самі Заходи вимушено обмежуються лише підготовчими процедурами – розробленням проектів і супроводженням їх у Парламенті. Причиною цього є брак механізмів спільної відповідальності Уряду та Парламенту за виконання Заходів (отже – Плану дій), наслідком – те, що заходи на зразок “забезпечити супроводження у Верховній Раді законопроектів” фактично не передбачають кінцевої мети – прийняття закону, а тому формально після подання законопроектів до Парламенту, вважаються виконаними.

Нечіткість і загальний характер Заходів, що дозволяє, не досягаючи мети, звітувати про їх виконання. Такий підхід до формулювань Заходів призводить до того, що навіть не досягнувши жодного результату можна відзвітувати про виконання того чи іншого заходу. Прикладами можуть слугувати заходи, які починаються з фраз: “вжиття заходів для відновлення двосторонніх консультацій...”, “вжиття заходів для продовження співпраці...”, “продовження опрацювання питань...”. Зловживання подібною фразеологією може свідчити про схильність окремих міністерств і відомств до формального ставлення до виконання Заходів та Плану дій в цілому.

Брак інформаційного забезпечення діяльності з виконання Заходів. Говорячи про загальну відкритість урядових даних про виконання Заходів, експерти відзначали такі проблеми:

- несистемність, фрагментарність урядової інформації, неповнота якої не компенсується інформацією неурядових організацій;
- не повна адекватність інформації: іноді інформація, що надається органами державної влади у контексті виконання Заходів, торкається цього процесу лише опосередковано;
- відсутність зручної і доступної системи інформування про перебіг підготовки та ухвалення нормативно-правових актів – при тому, що значна частина Заходів передбачає ухвалення законів, ратифікацію конвенцій тощо (зокрема, не відповідають запиту можливості інформаційної бази Верховної Ради).

Брак заходів, спрямованих на аналіз результативності та ефективності моніторингу впроваджених

⁴⁴ Виконання або невиконання таких заходів не матиме принципового впливу на відповідну сферу. Зокрема, у Заходах на 2006р. стосовно покращення інвестиційного клімату йдеться про реалізацію “планів-графіків”, “проведення семінарів”, “розміщення на веб-сайтах реєстрів регуляторних актів”, що напевно чи суттєво вплине на зміни в економічному середовищі.



Заходів з метою з'ясування їх впливу на реальні зміни в конкретних сферах розвитку та глибини реформ у країні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ПЛАНУ ДІЙ

Створити єдиний державний орган, що відповідатиме за європейську інтеграцію. Це має значно підвищити ефективність виконання Плану дій, забезпечити чіткішу взаємодію і солідарну відповідальність Уряду та Верховної Ради за реалізацію визначених ним цілей.

Ініціювати і проводити відкриті обговорення у процесі розробки Плану дій та Заходів із залученням структур виконавчої влади, законодавців та незалежних експертів. Лише після отримання всіх пропозицій, їх детального аналізу можна укладати План дій.

Максимально конкретно формулювати цілі та положення Плану дій. Очевидно, що завдання Плану дій мають бути реалістичними та інкорпорованими в інші програмні документи, які розробляються в Україні.

Забезпечити “контроль якості” на всіх етапах підготовки Плану дій. Вже на етапі формулювання тих чи інших положень необхідно чітко визначати кінцеву мету, а також критерії, за якими буде визначатися її досягнення. Кожен етап реалізації Плану дій має вчасно аналізуватися, доцільно уможливити внесення коректив у наступний етап – з метою мінімізації кількості невиконаних заходів.

Застосовувати однакову процедуру змістовного наповнення Плану дій, що дозволить уніфікувати підходи окремих органів державної влади до вироблення положень Плану дій.

Здійснювати моніторинг виконання Плану дій (як і Заходів) на двох рівнях: державному та неурядовому на замовлення з боку держави. Обидва компоненти потребують відповідного державного фінансування, а також у поєднанні – забезпечують максимально достовірний результат.

Надавати перевагу постановці мети як “формування солідарних (асоційованих, стратегічних) відносин на основі визнання та дотримання спільних цінностей” – що могло б стати істотним мобілізуючим фактором, певним підґрунтям під всю систему заходів, у т.ч. спрямованих на подолання спільних загроз.

Запровадити спільний двосторонній офіційний механізм моніторингу виконання Плану дій з боку України та ЄС.

РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ЩОРІЧНИХ УРЯДОВИХ ЗАХОДІВ

Механізм імплементації Плану дій за допомогою щорічних урядових Заходів на його виконання виправдав себе, однак вимагає значного вдосконалення. На усунення головних недоліків експертами пропонуються наступні кроки.

Розробляти Заходи на вищому рівні в єдиному органі та забезпечити взаємозв'язок між Заходами, Програмою дій Уряду та бюджетом. Заходи повинні мати не галузевий характер та співвідноситися з програмними урядовими документами і бути узгодженими з бюджетом (на поточний рік) у частині виділення коштів, необхідних на виконання того чи іншого завдання.

Забезпечити публічний характер і прозорість процесу розробки Заходів. Суб'єктами розробки Заходів мають бути відповідні органи державної влади, до компетенції яких належить державна політика у відповідних сферах, представники бізнесу, громадськості, аналітичних структур і ЗМІ.

Забезпечити комплексний характер розробки та виконання Заходів на весь період Плану дій. Розробці Заходів має передувати створення певного концептуального документа з визначенням конкретних результатів і шляхів їх досягнення – з тим, щоб пропонувані Заходи не лише узгоджувалися між собою, але й їх виконання забезпечувало виконання Плану дій в цілому. Такий концептуальний документ – “дерево заходів” – чітко встановлював би кінцеву мету виконання Плану дій і послідовні кроки з її досягнення. Ці кроки, залежно від мети та завдання, можуть виконуватися як одночасно, так і послідовно. За результатами кожного року має оцінюватися успішність досягнення кожного пункту Плану дій відповідно до виконання чи невиконання заходів. Це унеможливить вилучення окремих позицій, а також забезпечить спадковість виконання Заходів і прозорість оцінки виконання Плану дій. Для забезпечення послідовності виконання Заходів та запобігання вилученню невиконаних позицій з планів на наступний рік Заходи мають плануватися відразу на весь період дії Плану дій.

Уніфікувати підходи органів державної влади до вироблення положень Плану дій.

Підвищити статус Заходів, наприклад, шляхом затвердження Державної програми виконання Плану дій, яка б передбачала відповідальність усіх гілок влади та забезпечувала належну координацію дій. У майбутньому Заходи мають ухвалюватися не лише Урядом, але й Верховною Радою, що надавало б певні гарантії їх законодавчого забезпечення.

Скоротити кількість заходів у кожному з розділів, концентруючись лише на пріоритетних; припинити практику загальних формулювань, якими зараз первантажені чинні документи.

Верховна Рада України має надавати пріоритетне значення законам, прийняття яких передбачено на виконання Заходів. Верховній Раді доцільно здійснити інвентаризацію стану виконання зобов'язань, передбачених Планом дій, а також зобов'язань України перед Радою Європи. На особливу увагу заслуговують результати приєднання України до міжнародних конвенцій, що стосуються прав людини та основних свобод. Така інвентаризація мала б стати основою окремого плану законодавчої діяльності з виконання Плану дій.

У контексті завершення трирічного терміну Плану дій і перспективи переходу до нових договірно-правових відносин, механізм Заходів має бути збереженим, з урахуванням наведених рекомендацій.

ШЛЯХ ДО НОВОЇ ПОСИЛЕНОЇ УГОДИ

У березні 2007р. розпочався переговорний процес стосовно укладення посиленої угоди Україна-ЄС⁴⁵. Створюються умови для запровадження якісно нового етапу у відносинах України з Євросоюзом. Але, очевидно, що шлях до укладення нової угоди не буде простим – з огляду як на складну ситуацію в ЄС, пов'язану з наслідками нещодавнього розширення, проблемами конституційного процесу тощо, – так і на розвиток внутрішньополітичної ситуації в Україні. Загалом, оцінюючи стан переговорного процесу та перспективи укладення нової угоди, слід насамперед зосередити увагу на проблемних аспектах, які мають переважно внутрішній характер.

1. Необхідно якомога скоріше подолати внутрішньополітичну кризу, протистояння всередині владних структур. Показово, що ЄС також вважає внутрішньополітичну нестабільність одним з головних гальмуючих чинників реалізації європейського курсу України. Керівництво ЄС звертало увагу на те,

⁴⁵ 5 лютого 2007р. Президент підписав Указ №76 “Про делегацію України для участі у переговорах з ЄС щодо укладення нового базового договору між Україною та ЄС”. – <http://www.president.gov.ua/documents/5691.html>

що внутрішні негаразди можуть негативно позначитися на темпах переговорного процесу стосовно нової Угоди.

2. Актуальним завданням для української влади є модернізація стратегічних підходів до співробітництва з ЄС. Сьогодні відчувається брак державної стратегії на європейському напрямі. Очевидно, було б доцільним затвердити Указом Президента нову редакцію “Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” – з урахуванням сучасного стану співробітництва, перспектив політико-економічного партнерства, результатів реалізації Плану дій, а також внутрішніх інституційно-структурних змін, що відбуваються в Україні.

3. Слід докласти зусиль до подолання браку кадрового забезпечення євроінтеграційного курсу – особливо з огляду на те, що останнім часом процес реформування органів влади, причетних до здійснення зовнішньої політики, мав непослідовний, суперечливий характер, а кадрова політика була спрямована скоріше на зміцнення позицій сторін у внутрішньополітичному протистоянні, ніж на ефективне забезпечення зовнішньополітичної діяльності, зокрема, на європейському напрямі.

4. Необхідно забезпечити ефективну координацію дій державних органів на європейському напрямі. За результатами експертного опитування, проведеного Центром Разумкова у квітні 2007р., ця проблема є однією з найактуальніших, очевидно, з огляду на те, що під час політичного протистояння де-факто були нівельовані координаційні функції МЗС. Очевидно, було б доцільним відновлення діяльності профільного Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

5. Важливо забезпечити загальнонаціональний консенсус навколо євроінтеграційного курсу України – для чого потрібно насамперед підвищити рівень обізнаності українських громадян у частині проблем і переваг євроінтеграції.

Необхідним є доопрацювання та затвердження Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011рр. В цій роботі слід врахувати недоліки попереднього аналогічного документа, забезпечити в повному обсязі бюджетне фінансування нової програми (із залученням позабюджетних коштів).

6. Слід зосередити зусилля на ефективному завершенні виконання Плану дій – оскільки очевидно, що саме рівнем його виконання значною мірою визначатиметься успішність переговорів з укладання нової угоди. З іншого боку, необхідно привернути увагу й до окремих недоліків Плану дій та особливо – заходів з його виконання, які певною мірою перешкоджають моніторингу та чіткій оцінці стану досягнення визначених Планом дій пріоритетів.

Очевидно, що нова угода має закласти підвалини для політичної асоціації та економічної інтеграції України до ЄС, запровадити нові механізми та інструменти співробітництва. В інтересах України – домогтися, щоб документ врегулював усі сфери контактів і відповідав наступним умовам.

По-перше, реалізація положень угоди повинна наближати Україну до європейських стандартів якості життя. Тому вона має максимально ефективно стимулювати соціально-економічні трансформації в Україні, сприяти вирішенню гострих внутрішніх проблем – подоланню корупції, бідності, а також – побудові ефективної судової системи, зменшенню дисбалансу в

розвитку регіонів, вдосконаленню системи оподаткування, забезпеченню прав інвесторів і безпеки бізнесу, модернізації національної системи охорони здоров'я, покращенню екологічної ситуації. Отже, ЄС має більш активно стимулювати соціально-економічні трансформації в Україні.

По-друге, нова угода має містити ефективні механізми політичної асоціації та економічної інтеграції. Умови для цього поступово створюються. В цьому контексті доречно нагадати, наприклад, про активне співробітництво України з ЄС у сфері зовнішньої політики та політики безпеки.

Угода має закласти підвалини для широкої інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, а також – надати імпульсу ефективній співпраці у сфері енергетики (інтеграція ринків електроенергії і газу, структурні реформи української енергетичної галузі тощо), в т.ч. – в рамках співробітництва України з ЄБРР і Європейським інвестиційним банком. Важливою складовою економічної інтеграції є запровадження зони вільної торгівлі з ЄС (після завершення всіх процедур вступу України до СОТ).

По-третє, угода повинна сприяти запровадженню в Україні ефективного, прозорого, відповідного європейським стандартам врядування. Документ має стати певним каталізатором змін у політичному процесі в країні – стимулювати запровадження цивілізованих, притаманних європейським демократіям норм і правил у відносинах Президент-Парламент-Уряд, у контактах влада-опозиція. Положення документа мають спонукати державно-політичну еліту України жити та управляти країною по-європейськи, позбавитися кулуарності, закритості та безконтрольності в реалізації державної політики.

По-четверте, положення нової угоди повинні мати максимально конкретний характер – що забезпечуватиме прозорість їх реалізації, зрозумілість для українських громадян. Саме на конкретності, чіткості заходів у новому документі наголошує Президент України⁴⁶. Необхідно також врахувати певні недоліки попередніх двосторонніх документів, зокрема – Плану дій Україна-ЄС, який містить, як уже зазначалося, ряд пріоритетів, сформульованих не зовсім чітко, що не дає можливості визначити критерії їх досягнення.

По-п'яте, в угоді мають бути закладені ефективні механізми контролю за її виконанням. У документі слід зафіксувати положення про забезпечення регулярного контролю (у т.ч. громадського) та звітності про перебіг його виконання. Сторонам необхідно розробити відповідну методику та регулярно (раз на рік) оприлюднювати спільні звіти про стан реалізації угоди, проводити урядові слухання з цієї проблеми. До початку імплементації документа мають бути розроблені конкретні механізми зворотного зв'язку на рівні Уряд-громадськість з метою забезпечення ефективного громадського моніторингу дій влади з виконання угоди.

Зрозуміло, що нова посилена угода не буде гарантувати в середньостроковій перспективі приєднання України до ЄС. Аналіз перебігу виконання Плану дій свідчить про те, що на шляху України до Євросоюзу є чимало проблем, невирішених питань, перешкод, які гальмують її євроінтеграційний рух. Очевидно, що досвід виконання Плану дій необхідно враховувати при імплементації нової угоди – для того, щоб максимально наблизити країну до європейської спільноти, забезпечити чіткі перспективи приєднання України до ЄС. ■

⁴⁶ Президент України підкреслює: “Що вимагається, можливо взаємно, або скоріше всього хотілося б бачити Україні зі сторони Європейського Союзу. Це чіткий і ясний план дій.... Наш концепт, наш порядок денний повинен бути усянений конкретними кроками і десятками маленьких взаємних перемог”. – Виступ Президента України на відкритті Четвертої Ялтинської щорічної зустрічі організації YES 28 червня 2007р.; <http://www.president.gov.ua>

ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС ПРОТЯГОМ 2005-2006рр.

ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ ТА РЕФОРМУВАННЯ.

Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи

№ пункту Плану дій	РОЗДІЛИ ТА ПУНКТИ ПЛАНУ ДІЙ	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)										
		2005	2006	2005	2006													
2.1. ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ ТА РЕФОРМУВАННЯ. Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи		Повне виконання <table><thead><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr></thead><tbody><tr><td>2005</td><td>0.65</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.64</td></tr><tr><td>2005</td><td>0.45</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.48</td></tr></tbody></table>				Рік	Індекс виконання	2005	0.65	2006	0.64	2005	0.45	2006	0.48			
Рік	Індекс виконання																	
2005	0.65																	
2006	0.64																	
2005	0.45																	
2006	0.48																	
2.1.1	Посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права	0,74	0,90	0,46	0,55	певний	значний	значний, певний										
2.1.2	Подальше проведення судової та правової реформ для забезпечення незалежності судової влади та зміцнення її адміністративної дієздатності, а також забезпечення неупередженості та ефективності прокуратури	0,74	0,67	0,47	0,51	певний	певний	певний										
2.1.3	Забезпечення ефективності боротьби з корупцією	0,73	0,60	0,53	0,60	певний	певний	певний										
2.1.4	Забезпечення поваги до прав людини та основних свобод у відповідності до міжнародних та європейських стандартів	0,85	0,53	0,67	0,50	певний	помірний	–										
2.1.5	Забезпечення розвитку громадянського суспільства	0,42	0,44	0,27	0,29	помірний	помірний	–										
2.1.11	Забезпечення поваги до прав профспілок та основних стандартів праці																	
2.1.6	Забезпечення поваги до свободи засобів масової інформації та свободи висловлювань	0,48	0,70	0,37	0,33	помірний	значний	значний										
2.1.8	Запобігання неналежному поведінню з людьми та застосуванню тортур	0,70	0,79	0,37	0,61	певний	певний	–										
2.1.7	Забезпечення поваги до прав осіб, які належать до національних меншин	0,58	0,58	0,47	0,48	певний	певний	певний										
2.1.9	Забезпечення рівноправності																	
2.1.10	Забезпечення поваги до прав дитини																	
2.1.12	Забезпечення міжнародного правосуддя	0,70	0,70	0,39	0,57	певний	певний	–										

Розділ 2.1 Плану дій є ключовим у поглибленні відносин України з ЄС та її наближення до критеріїв членства. Цілі, сформульовані в Розділі, передбачають зміну самої якості влади в Україні через впровадження засад належного врядування та забезпечення верховенства права. Проте, протягом двох років виконання Плану дій з досягнення цих цілей характер влади в Україні практично не змінився. Більше того, політична криза, що виникла у квітні 2007р., наприкінці другого року виконання Плану дій, висвітлює не лише недоліки внесених до Конституції України змін, але й критичний стан судової системи, правоохоронних органів, фактичну відсутність в організації влади в Україні системи стримувань і противаг.

2.1.1. Посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права.

Виконання календарного плану основних організаційних заходів з підготовки та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006р. Парламентські вибори в Україні відбулися 26 березня 2006р. в демократичний спосіб та відповідно до міжнародних стандартів – що було підтверджено міжнародними спостерігачами та позитивно оцінено міжнародним співтовариством.

Розроблення проекту закону України “Про нормативно-правові акти”. Захід виконаний вчасно: названий законопроект зареєстрований у Парламенті 20 листопада 2006р. (№2577).

Доопрацювання та забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України “Про Кабінет Міністрів України”. Захід виконаний вчасно і завершився прийняттям Закону “Про Кабінет Міністрів України” (21 грудня 2006р.). Редакція Закону, який був підготовлений без належного залучення представників експертної та наукової громадськості, загострила політичну конфронтацію в країні – це не дозволяє оцінити захід як такий, що сприяє стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України “Про внесення змін до Конституції України” (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування). Захід виконаний. Названий законопроект зареєстрований в Парламенті 25 травня 2006р. (№0900).

Розроблення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Названий проект у Парламенті не зареєстрований, захід не можна вважати виконаним.

Забезпечення реалізації Плану заходів з виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи. Захід не виконаний – хоч окремі кроки, спрямовані на його виконання, вживалися.

2.1.2. Подальше проведення судової реформи для забезпечення незалежності судової влади та зміцнення її дієздатності, а також забезпечення неупередженості та ефективності прокуратури.

Забезпечення створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги. Захід виконаний. В зазначені терміни створені відповідні експериментальні центри в Харкові та Білій Церкві.

Розроблення проекту закону України “Про безоплатну правову допомогу”. Захід не виконаний в означені терміни (жовтень 2006р.), термін виконання подовжено до квітня 2007р. Проте, певні кроки в цьому напрямку здійснювалися: зокрема, Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні (затверджена Указом Президента України від 9 червня 2006р.).

Розроблення з урахуванням висновків Венеціанської комісії проекту закону України “Про прокуратуру” (нова редакція). Захід планувалося здійснити до серпня 2006р., однак надалі було вирішено виконання заходу перенести на час після прийняття Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні. Оскільки Концепція не була схвалена, захід не виконаний. Однак, у Міністерстві юстиції створена робоча група з розробки проекту закону “Про прокуратуру” в новій редакції.

Вжиття заходів для укладення Угоди про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції (Євроюст). Захід виконаний частково, велися переговори, але угода в означений термін не укладена.

Розроблення за участю Верховного Суду України проекту Концепції реформування системи судострою та судочинства в Україні та плану дій із забезпечення її реалізації. Захід виконаний в означений термін. Крім того, позитивом стало схвалення Президентом 10 травня 2006р. Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів та Плану заходів на 2006р. щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів.

Розроблення проектів нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення підвищення ефективності діяльності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Потреби у внесенні змін до законодавства щодо інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини немає. Захід не був виконаний в означений термін. Проводилися інформативні заходи, які не дали жодних дієвих результатів.

Життя заходів, спрямованих на забезпечення виконання рішень та застосування практики роботи Європейського суду з прав людини. В Україні існує проблема з виконанням рішень Європейського суду з прав людини, у зв'язку з чим постійно зростає кількість скарг проти України. Така ситуація зазнає критики з боку європейських інституцій, зокрема ПАРЄ.

Захід виконаний частково. В означений термін прийнято Закон "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" (23 лютого 2006р.), на виконання його положень Уряд прийняв Постанову "Про заходи щодо реалізації Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" (31 травня 2006р.). Але, проблема невиконання судових рішень залишилася – через недосконалість чинного законодавства та неефективність механізму виконання судових рішень.

Продовження виконання Спільної програми співробітництва між Європейською Комісією та Радою Європи для зміцнення демократичної стабільності в Україні¹. Захід виконаний частково. Проводилися консультативні заходи, експертизи законопроектів, тренінги для суддів, спрямовані на виконання спільної програми.

Сприяння підвищенню кваліфікації суддів, працівників органів прокуратури, правоохоронних органів, органів і установ виконання покарань у сфері захисту прав людини. Захід виконаний частково. Проводилися окремі семінари та тренінги.

2.1.3. Забезпечення ефективності боротьби з корупцією.

Розроблення проекту Національної стратегії запобігання і боротьби з корупцією та плану заходів із забезпеченням її реалізації. З невеликим запізненням захід частково виконаний з прийняттям Указу Президента України "Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" №742 від 11 вересня 2006р.

На користь якості заходу свідчить позитивна динаміка зменшення рівня корупції в Україні. Відповідно до рейтингу міжнародної організації *Transparency International*, Україна у 2006р. покращила свої показники та піднялась із 113 на 99 місце.

Розроблення проекту закону України "Про державну службу" (нова редакція). Оскільки законопроект так і не був зареєстрований у Парламенті, захід можна вважати невиконаним.

Розроблення Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування. Проект Кодексу в Парламенті не зареєстрований, захід можна вважати невиконаним.

Забезпечення проведення оцінки деяких секторів державного управління за базовими показниками SIGMA/OECD. Захід виконано повністю і вчасно. Очевидним є подальше практичне впровадження рекомендацій SIGMA, оскільки Європейська Комісія на підставі звітів SIGMA визначає ступінь відповідності публічного управління країни-кандидата на членство в ЄС вимогам Європейського Союзу.

2.1.4. Забезпечення захисту прав людини та основних свобод відповідно до європейських та міжнародних стандартів.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних" та Додаткового протоколу до неї. Захід виконаний частково: проект розглядався Парламентом. Однак, Президент повернув його на доопрацювання, подавши свої пропозиції. В результаті, у 2006р. процедура ратифікації не була завершена.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про ратифікацію Європейської конвенції про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів". Захід виконаний частково. МЗС розробило проект закону "Про ратифікацію Європейської конвенції про відшкодування збитків жертвам

насильницьких злочинів", Мін'юст – проект закону "Про компенсацію шкоди жертвам насильницьких злочинів". Президент, якому були передані названі законопроекти для наступного внесення на розгляд Парламенту, повернув їх на доопрацювання.

2.1.5. Забезпечення розвитку громадянського суспільства.

2.1.11. Забезпечення захисту прав профспілок та дотримання основних стандартів у сфері праці.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про об'єднання громадян" (нова редакція). Захід виконаний частково. Терміни підготовки названого законопроекту переносилися з 2005р. на 2006р., потім на 2007р., але до Парламенту він не внесений. За дорученням Уряду, він знаходиться на доопрацюванні "у зв'язку з необхідністю врахування офіційних висновків експертів ОБСЄ та Ради Європи".

Розроблення проектів законів України "Про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування". Захід виконаний частково. Названий законопроект знаходиться на стадії доопрацювання та узгодження з центральними органами виконавчої влади.

Розроблення проекту Концепції взаємодії держави та громадянського суспільства. Захід виконаний частково (хоча його виконання планувалося ще на 2005р.). У грудні 2006р. названий проект внесено на розгляд Уряду, триває його опрацювання структурними підрозділами урядового Секретаріату.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту Трудового кодексу України. Виконання заходу не завершено. Названий проект знаходиться на розгляді Парламенту з 2003р. 25 травня 2006р. він внесений до Верховної Ради повторно (№0913). Чинним залишається Трудовий кодекс 1971р. (зі змінами).

Примітка. Певний прогрес у забезпеченні реалізації права на свободу об'єднань і залучення громадян до участі в управлінні державними справами, в т.ч. через організації громадянського суспільства, можна пов'язувати з додатковими кроками Уряду. Так, з 1 січня 2007р. вдвічі зменшений розмір збору за державну реєстрацію об'єднань громадян, а професійні спілки – звільнені від сплати реєстраційного збору, що узгоджується зі статтею 2 Конвенції №87 Міжнародної організації праці "Про свободу асоціації та захист права на організацію".

2.1.6. Забезпечення свободи засобів масової інформації та свободи висловлювань.

Розроблення проекту закону України "Про інформацію" (нова редакція). Захід виконаний частково. Термін ухвалення названого закону перенесений на 2007р.

Розроблення проекту Закону України "Про захист професійної діяльності журналістів". Захід виконаний частково. Термін ухвалення названого закону перенесений на 2007р.

Примітка. Поза рамками Заходів: 12 січня 2006р. прийнято Закон "Про внесення змін до Закону України "Про телебачення і радіомовлення", яким врегульоване питання участі іноземних інвесторів у статутному фонді телерадіоорганізацій; 7 лютого 2007р. – Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації". На розгляді Парламенту знаходяться: законопроекти "Про внесення змін до Закону України "Про телебачення і радіомовлення (щодо повноважень громадських рад)"; "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення неупередженого ставлення засобів масової інформації до свободи політичних дебатів)"; "Про внесення змін до Закону України "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів". Законодавчо забезпечена незалежність Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від впливу політичних сил та економічних інтересів.

2.1.7. Забезпечення захисту прав осіб, які належать до національних меншин.

2.1.9. Забезпечення рівноправності.

2.1.10. Забезпечення захисту прав дитини.

Розроблення з урахуванням висновків Венеційської Комісії проекту Закону України "Про національні меншини в Україні" (нова редакція). Захід не виконаний. Підготовка названого законопроекту перенесена на 2007р.

¹ Спільна програма Ради Європи і Європейської комісії з удосконалення системи правосуддя: Україна: "Порядок добору і призначення суддів, підготовка, дисциплінарна відповідальність, управління судовими справами і методи альтернативного врегулювання спорів" укладена з метою сприяння українській владі при реформуванні судової влади.

Примітка. Поза рамками Заходів Уряд вживає заходів з метою реалізації прав громадян, які належать до національних меншин, у частині участі в діяльності органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, задоволення їх освітніх, культурно-просвітницьких та інформаційних потреб. Представникам національних меншин надана можливість здобувати повну середню освіту з усіх предметів рідною мовою. На цей час діють близько 1 200 національно-культурних товариств, які разом з органами виконавчої влади здійснюють заходи, спрямовані на задоволення етнокультурних потреб.

Розроблення проекту Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві. Захід виконаний частково. 5 липня 2006р. Урядом схвалена концепція Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на 2006-2010рр.; у грудні 2006р. на розгляд Уряду внесений проект самої Державної програми. Проект досі перебуває у стадії розгляду та доопрацювання.

Примітка. Поза рамками Заходів, 8 лютого 2007р. ухвалені Постанови Верховної Ради “Про доопрацювання проекту Постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Сучасний стан та актуальні завдання у сфері попередження гендерного насильства”. До Парламенту внесений законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”.

Розроблення проекту закону України “Про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення”. Виконання заходу не завершено (не з вини Уряду): 12 грудня 2006р. законопроекти про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення та про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв’язку з приєднанням до цієї Конвенції (реєстр. №0014, №1068) були розглянуті Верховною Радою, але не набрали голосів для ухвалення.

Примітка. Поза рамками Заходів: у січні 2006р. – підписані Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом, Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми, Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей, яка встановлює механізм мирного та впорядкованого повернення дітей, яких незаконно вивозять або утримують. У лютому 2006р. положення Кримінального кодексу приведені у відповідність до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, та покарання за неї. 5 квітня 2006р. Уряд схвалив Концепцію Державної програми протидії торгівлі людьми на 2006-2010рр. 3 серпня 2006р. Україна ратифікувала Європейську конвенцію про здійснення прав дітей, 20 вересня – Конвенцію про контакт з дітьми. У вересні 2006р. Україна приєдналася до Конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей.

9 лютого 2007р. прийнята за основу Загальнодержавна програма “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016р.. Прийнято також ряд рішень про подолання дитячої безпритульності і бездоглядності та підтримку сім’ї.

2.1.8. Запобігання неналежному поведінню з людьми та застосуванню тортур.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України “Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання”. Захід повністю виконаний. В означений термін прийнято Закон “Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання” (21 липня 2006р.). 19 вересня 2006р. ратифікаційна грамота депонована у Генерального секретаря ООН.

Розроблення проекту закону України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України” (щодо гуманізації положень кримінального та кримінально-виконавчого законодавства). Захід виконаний. Мін’юст у встановлений термін розробив проект закону “Про внесення змін до Кримінально-процесуального, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України”, 7 листопада 2006р. Уряд вніс законопроект на розгляд Парламенту.

Вжиття заходів, спрямованих на поліпшення умов утримання засуджених та осіб, взятих під варту: поліпшення медико-санітарного та побутового забезпечення, зміцнення матеріальної бази Державної кримінально-виконавчої служби. Захід виконаний частково. Реалізовувалися відповідні програми; покращене фінансування кримінально-виконавчої системи; затверджена Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010рр. Однак медичне, побутове забезпечення засуджених та фінансування Державної кримінально-виконавчої служби залишаються недостатніми.

Вжиття заходів, спрямованих на поліпшення умов утримання засуджених та осіб, взятих під варту: створення додаткових місць для утримання засуджених та осіб, взятих під варту. Захід виконаний частково. Створено 252 додаткових місць.

Вжиття заходів, спрямованих на поліпшення умов утримання засуджених та осіб, взятих під варту: вжиття заходів для імплементації Європейських в’язничних правил. Захід виконаний частково. Уряд у встановлений термін (7 листопада 2006р.) вніс на розгляд Парламенту проект закону “Про внесення змін до Кримінально-процесуального, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України”. Однак, жодних інших заходів, спрямованих на імплементацію Європейських в’язничних правил, не вжито. Практичних результатів не досягнуто.

2.1.12. Забезпечення міжнародного правосуддя.

Розроблення проекту закону України “Про внесення змін до статті 124 Конституції України” (необхідних для ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду). Захід виконаний частково. Проект закону “Про внесення змін до статті 124 Конституції України” схвалений (з порушенням встановленого терміну дещо більше, ніж на місяць), однак, не внесений на розгляд Парламенту.

Розроблення проекту закону України “Про приєднання України до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду”. Захід виконаний повністю і вчасно. Названий закон ухвалений Парламентом 18 жовтня 2006р.

ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ ТА РЕФОРМУВАННЯ.

Регіональні та міжнародні питання, співробітництво у сфері зовнішньої та безпекової політики, нерозповсюдження зброї масового знищення та роззброєння, попередження конфліктів та врегулювання кризових ситуацій

№ пункту Плану дій	Розділи та пункти Плану дій	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)												
		2005	2006	2005	2006															
2.1. ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ ТА РЕФОРМУВАННЯ Регіональні та міжнародні питання, співробітництво у сфері зовнішньої та безпекової політики, нерозповсюдження зброї масового знищення та роззброєння, попередження конфліктів та врегулювання кризових ситуацій		Повне виконання <table><thead><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr></thead><tbody><tr><td>2005</td><td>0.92</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.78</td></tr><tr><td>2005</td><td>0.81</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.66</td></tr></tbody></table>				Рік	Індекс виконання	2005	0.92	2006	0.78	2005	0.81	2006	0.66					
Рік	Індекс виконання																			
2005	0.92																			
2006	0.78																			
2005	0.81																			
2006	0.66																			
2.1.13	Подальше посилення та зосередження політичного діалогу і співробітництва на питаннях зовнішньої та безпекової політики	1,00	0,84	0,91	0,74	значний	значний	значний												
2.1.14	Посилювати співробітництво щодо регіональних та міжнародних питань, попередження конфліктів і врегулювання кризових ситуацій	0,87	0,82	0,76	0,63	значний	значний	значний												
2.1.15	Надалі розвивати співпрацю у подоланні спільних загроз у сфері безпеки, включаючи боротьбу з тероризмом, нерозповсюдження зброї масового знищення і боротьбу з нелегальним експортом зброї	0,88	0,78	0,75	0,61	значний	значний	значний												

2.1.13 Подальше посилення та зосередження політичного діалогу і співробітництва на питаннях зовнішньої та безпекової політики.

Продовження практики приєднання України до заяв і спільних позицій ЄС у сфері Спільної зовнішньої і безпекової політики. Захід виконаний. Україна є першою з країн, що не є членами ЄС або кандидатами на членство, яка реалізує подібну практику. Станом на квітень 2007р., Україна приєдналася до понад 800 заяв (або до 92% загальної кількості заяв ЄС).

Продовження консультацій з питань зовнішньополітичного планування між Політичним департаментом Генерального секретаріату ЄС та МЗС. Захід виконаний. Під час консультацій на рівні політичних департаментів Українська сторона отримує змогу обговорювати політичні питання, рішення стосовно яких перебувають у ЄС на стадії розробки. Регулярний характер консультацій дозволяє покращувати якість політичного планування і прогнозування, обговорювати дискусійні питання, в разі їх виникнення, на ранніх стадіях. Вказане співробітництво відбувається як в офіційних, так і в неформальних, розширених рамках: зокрема, 15-16 листопада 2006р. в Києві відбулася неформальна зустріч політичних директорів України, ЄС та США.

Започаткування експертних консультацій з ЄС з питань проведення в Україні оборонної реформи та реформування воєнної організації держави з метою досягнення взаємосумісності з відповідними європейськими структурами. Захід виконаний (хоча експертні консультації з питань сприяння воєнній реформі в Україні проводились і раніше, однак їм бракувало регулярності). У червні 2006р. під час переговорів керівництва Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних Сил України з Генеральним директором Військового штабу ЄС визначені та затверджені пріоритетні напрями співробітництва Збройних Сил України та відповідних агенцій ЄС в рамках ЄПБО.

Започаткування наукової співпраці у сфері врегулювання кризових ситуацій між Інститутом стратегічних досліджень у Парижі та відповідними українськими науковими установами. Захід не виконаний (попри те, що його виконання планувалося і на 2005р., і на 2006р.).

Продовження консультацій у форматі Україна – Трійка Політико-безпекового комітету (ПБК) ЄС, Україна – Трійка Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ та у форматі Україна – Рада Європи. Захід виконаний. В зазначених форматах проведені засідання: Україна – Трійка ЄС з питань ОБСЄ та Ради Європи (16 лютого 2006р.); Україна – Трійка ПБК ЄС (12 квітня 2006р.); у форматі робочих груп: Україна – Трійка ЄС з питань КОАРМ¹ (21 квітня 2006р.); Україна – Трійка ЄС з питань КОНОП/КОДУН² (21 квітня 2006р.); Україна – Трійка ЄС з питань КОЕСТу³ (26 квітня 2006р.). Діалог зосереджується на питаннях придністровського врегулювання та інших “заморожених конфліктів”, політики на Балканах, ситуації в Білорусі тощо.

2.1.14. Посилення співробітництва у вирішенні регіональних та міжнародних питань, запобіганні конфліктам і врегулюванні кризових ситуацій.

Запровадження механізму регулярного обміну інформацією та співробітництва з Офісом Спеціального представника ЄС в Республіці Молдова. Захід можна вважати виконаним. Протягом 2005-2006рр. Українською стороною створені належні умови для співробітництва з Офісом Спеціального представника ЄС. Спеціальний представник ЄС взяв участь у зустрічах посередників і спостерігачів з питань придністровського врегулювання в Москві (19 квітня 2006р.) і Брюсселі (24 травня 2006р.), в обговоренні питань врегулювання Придністровського конфлікту під час візитів до Києва 1-2 червня та 31 серпня 2006р.

Вжиття заходів для залучення Європейської Сторони до подальшого врегулювання Придністровського конфлікту. Оскільки протягом 2006р. ефективність посередницьких зусиль щодо Придністровського врегулювання була низькою, і переговори у форматі “5+2” фактично були перервані, є недостатньо підстав для змістовної оцінки співробітництва України та ЄС у Придністровському врегулюванні, хоча обидві сторони демонстрували належну політичну волю та узгоджували позиції з цього блоку питань.

Зусилля української сторони тривалий час стосувалися насамперед просування плану врегулювання Придністровського конфлікту, оприлюдненого Президентом В.Ющенком у квітні 2005р. (План Ющенка). При цьому, оскільки частина пунктів Плану з плином часу об'єктивно втратила актуальність, постала проблема модернізації українських пропозицій та їх узгодження із позиціями ЄС.

Офіційна позиція ЄС полягала в підтримці українських ініціатив (зокрема, заяву про підтримку плану України від імені ЄС зробила головуєча в ЄС Австрія), однак, загалом процес Придністровського врегулювання продовжує перебувати у стані стагнації, що зумовлює зниження ваги всіх актуальних ініціатив за цим напрямом.

Після березневої (2006р.) кризи, зумовленою неадекватною реакцією Тирасполя на встановлення нового митного режиму на всій протяжності кордону між Україною та Республікою Молдова, переговори у форматі “5+2” були перервані й наразі в повному обсязі не відновлені, незважаючи на здійснювані зусилля. Протягом 2006р. двічі (в Москві та Одесі) відбувалися зустрічі посередників та спостерігачів (3+2), без участі Кишинєва та Тирасполя.

Продовження співробітництва з Місією Європейського Союзу з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Республіці Молдова. Захід виконаний. Діяльність Місії ЄС з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Республіці Молдова (EUBAM), започаткована на прохання президентів України та Молдови 1 грудня 2005р. терміном на два роки, в березні 2007р. рішенням Ради ЄС подовжена на наступні два роки. Головний офіс Місії працює в Одесі, додатковий відкрито в Іллічівську. За спільною оцінкою ЄС та України, діяльність Місії є одним із найуспішніших прикладів солідарного співробітництва в питанні політики кордонів (border management) і врегулювання одного з найбільш значущих територіальних конфліктів – Придністровського.

Забезпечення ефективного прикордонного та митного контролю на Придністровській ділянці українсько-молдовського державного кордону відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією щодо Місії Європейського Союзу з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Республіці Молдова. Захід виконаний. Новий митний режим запроваджений Україною і Молдовою за підтримки ЄС у березні 2006р. Запровадження нового митного режиму з обов'язковою реєстрацією придністровських підприємств у відповідних органах Республіки Молдова зумовило скорочення потоку контрабандних вантажів через Придністровську ділянку кордону між Україною і Молдовою, про що свідчать звіти EUBAM.

Продовження співробітництва з відповідними органами Республіки Молдова щодо запровадження спільного контролю в пунктах пропуску через державний кордон. Захід виконаний: здійснюється започаткований 1 липня 2005р. спільний контроль у п'яти пунктах перетину на українсько-молдовському кордоні (Мамалига – Крива, Кельменці – Ларга, Россошани – Бричине, Зелена – Ведмежа, Рені – Джурджулешти). Готується запровадження спільного контролю ще у двох пунктах перетину (Маяки – Паланка – Удбене та Кучурган – Первомайськ).

Продовження демаркації українсько-молдовського державного кордону. Захід виконаний. Значна частина передбачених Планом дій демаркаційних робіт на українсько-молдовському кордоні (за винятком придністровської ділянки) вже виконана. Станом 1 грудня 2006р., демарковано 764 км українсько-молдовської ділянки державного кордону, встановлено 1 360 прикордонних знаків. Головними чинниками, що стримують процес, є неврегульованість Придністровського конфлікту та неготовність Молдовської сторони в повному обсязі фінансувати та ресурсно забезпечувати роботи, пов'язані з демаркацією.

Продовження опрацювання питання можливої участі України у Поліцейській Місії ЄС в Палестині. Захід не виконаний через відсутність вирішення питання на рівні ЄС: на цей час участь у Місії третіх країн не передбачена.

Продовження опрацювання питання формування українсько-польсько-литовського батальйону для виконання спільних завдань у сфері безпеки. Захід виконаний: у вересні 2006р. під час візиту начальника Генерального штабу Збройних Сил України до Польщі розглянуто питання про формування названого батальйону. Проект Меморандуму про взаєморозуміння та Технічна угода про створення батальйону опрацьовується Польською Стороною.

Вжиття заходів для відновлення двосторонніх консультацій з питань використання ЄС можливостей України у сфері авіатранспортних перевезень на далекі відстані. Захід – як відновлення консультацій – виконаний, проте мети досягти не вдалося. Протягом 2006р. питання використання ЄС української транспортної авіації двічі обговорювалося в рамках засідань Україна – Трійка Політико-безпекового комітету ЄС. Під час останнього засідання 31 травня 2006р. Європейська сторона

¹ КОАРМ (COARM) – Робоча група ЄС із звичайних озброєнь.

² КОНОП/КОДУН (CONOP/CODUN) – Робоча група ЄС з глобального роззброєння, контролю над озброєннями та нерозповсюдження.

³ КОЕСТ (COEST) – Експертна група Ради ЄС з питань Східної Європи та Центральної Азії.

вкотре заявила про неготовність до переговорів з цього питання через невизначеність власних потреб у транспортній авіації та відсутність узгодженої позиції всередині ЄС з приводу доцільності укладення такої угоди.

Розроблення проекту закону України "Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом". Захід виконаний. Закон прийнятий 20 грудня 2006р.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону "Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз". Захід не виконаний. Парламент розглядав законопроект 22 лютого та 17 березня 2006р., але відхилив його – оскільки напередодні парламентських виборів окремі фракції не голосували за цей законопроект з політичних міркувань. У серпні 2006р. МЗС ініціювало процедуру повторного погодження законопроекту з центральними органами виконавчої влади. 27 жовтня 2006р. законопроект направлено Президенту.

2.1.15. Подальший розвиток співробітництва з подолання спільних загроз у сфері безпеки, включаючи боротьбу з тероризмом, нерозповсюдження зброї масового знищення і боротьбу з нелегальним експортом зброї.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" (щодо запровадження міжнародних стандартів у зазначеній сфері). Захід виконаний частково: названий законопроект зареєстрований в Парламенті 28 грудня 2006р. (№2847).

Розроблення проекту закону України "Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму". Захід не виконаний, оскільки законопроект не був зареєстрований в Парламенті.

Розроблення проекту закону України "Про ратифікацію Протоколу, що доповнює Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом". Захід виконаний. Закон прийнятий 20 вересня 2006р.

Започаткування діалогу між Україною та ЄС щодо транспарентності в питаннях наявних запасів озброєння та військової техніки з метою врахування принципів Кодексу поведінки ЄС щодо експорту озброєнь. Опрацювання питання можливої адаптації національного законодавства у сфері державного експортного контролю до принципів Кодексу поведінки ЄС щодо експорту озброєнь. Захід виконаний частково. Існують певні сумніви щодо готовності України на цей час повністю прийняти відповідні норми ЄС – зокрема, з огляду на те, що основні експортні ринки продукції українського ВПК знаходяться у країнах третього світу, нерідко

з нестабільними режимами. Водночас, розроблено проект "Політичних принципів, які беруться до уваги при прийнятті рішень стосовно експорту товарів військового призначення". Проект направлений до МЗС з метою визначення його юридичного статусу.

Вжиття заходів для удосконалення системи державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання. Захід виконаний частково. Так, не завершена процедура розгляду та ухвалення законопроекту "Про внесення змін до Закону України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання", який був відкликаний через закінчення повноважень Верховної Ради IV скликання та не внесений повторно через нетривалу каденцію Парламенту V скликання.

Водночас, прийняті ряд важливих урядових постанов: 1 березня 2006р. – Постанова №227, якою національний Список товарів подвійного використання, що можуть бути використані у створенні звичайних видів озброєнь, військової чи спеціальної техніки, приводиться у відповідність до Контрольних переліків товарів подвійного використання міжнародного режиму експортного контролю "Вассенаарська домовленість"; 7 червня 2006р. – Постанова №809, якою Порядок здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання приводиться у відповідність до положень Конвенції про заборону хімічної зброї; 12 липня 2006р. – Постанова №973, якою впорядковується державний контроль за проведенням переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) на здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання.

Продовження переговорів з Європейською стороною щодо отримання допомоги для реалізації проектів знищення та утилізації запасів непридатних боєприпасів, надлишкового озброєння та стрілецької зброї. Захід виконаний. У січні 2006р. Європейській стороні були передані проектні пропозиції із започаткування в Україні проекту зі знищення надлишкових легких озброєнь, стрілецької зброї і боєприпасів. На цей час Генеральний секретаріат Ради ЄС забезпечує внутрішні процедури ЄС для прийняття рішення про започаткування проекту.

5-7 червня 2006р. в с.Новобогданівка перебувала Оціночна місія ЄС та ОБСЄ. 28 вересня 2006р. Європейська сторона повідомила про готовність надати Україні спорядження для індивідуального захисту особового складу та обладнання, необхідне для здійснення пошуку вибухонебезпечних предметів на постраждалих території і підготовки українських фахівців для роботи на цьому обладнанні. Вивчається можливість надання ЄС фінансової допомоги Україні у розмірі до €500 тис. на закупівлю спеціального обладнання. Під час попереднього розгляду питання країни ЄС позитивно висловилися щодо можливості надання такої допомоги через Європейський інструмент сусідства і партнерства. ■

ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ РЕФОРМИ І РОЗВИТОК

№ пункту Плану дій	Розділи та пункти Плану дій	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)												
		2005	2006	2005	2006															
2.2. ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ РЕФОРМИ І РОЗВИТОК		Повне виконання <table><thead><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr></thead><tbody><tr><td>2005</td><td>0,74</td></tr><tr><td>2006</td><td>0,59</td></tr><tr><td>2005</td><td>0,45</td></tr><tr><td>2006</td><td>0,39</td></tr></tbody></table>				Рік	Індекс виконання	2005	0,74	2006	0,59	2005	0,45	2006	0,39					
Рік	Індекс виконання																			
2005	0,74																			
2006	0,59																			
2005	0,45																			
2006	0,39																			
Функціонує ринкова економіка																				
2.2.1	Подальший прогрес у створенні повністю функціонуючої ринкової економіки	0,93	0,60	0,56	0,44	певний	мети досягнуто	мети досягнуто												
2.2.2	Подальший прогрес у поступовому наблизненні законодавства до існуючого в ЄС, забезпечення його ефективної імплементації	0,60	0,70	0,37	0,40	певний	значний	значний												
2.2.3	Покращення інвестиційного клімату, включаючи забезпечення прозорості, передбачуваності та спрощення механізму його регулювання та застосування	0,85	0,70	0,56	0,40	певний	певний	певний												
Монетарна та фінансова політика, політика обмінного курсу																				
2.2.4	Закріпити прогрес у реалізації політики макроекономічної стабілізації та зростання	0,93	0,53	0,35	0,30	помірний	певний	певний												
Структурні реформи																				
2.2.5	Здійснення послідовної та довгострокової програми структурної реформи з метою подальшого зміцнення функціонування ринкової економіки	0,68	0,57	0,47	0,36	помірний	певний	—												
2.2.6-2.2.7	Соціальна сфера, зайнятість, зменшення бідності	0,85	0,58	0,68	0,36	помірний	певний	певний												
Регіональний розвиток																				
2.2.8	Зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів та покращення можливостей для місцевого розвитку	0,70	0,70	0,61	0,58	певний	певний	—												
2.2.9	Сталий розвиток	0,35	0,35	0,31	0,29	помірний	—	—												

ФУНКЦІОНУЮЧА РИНКОВА ЕКОНОМІКА

2.2.1. Подальший прогрес у створенні функціонуючої ринкової економіки, включаючи ціноутворення, контроль за наданням державної допомоги, законодавче середовище, яке забезпечує чесну конкуренцію між суб'єктами господарювання.

Розроблення та затвердження загальних вимог до Правил професійної етики у сфері конкуренції. Захід виконаний частково. Антимонопольний комітет рішенням №492 від 21 листопада 2006р. узгодив Правила професійної етики в конкуренції на ринку алкогольних напоїв. Їх реалізація і приєднання нових членів очікується через підписання меморандумів. На цей час немає інформації про результати впровадження Правил.

Здійснення уніфікації тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом відповідно до вимог СОТ. Захід виконаний частково. Новий Збірник вантажних тарифів залізничного транспорту України розроблено Державною адміністрацією залізничного транспорту України "Укрзалізниця" спільно з галузевими науковими установами та погоджено на спеціальному узгоджувальному засіданні у вересні 2006р. Зміст Збірника відповідає європейським нормам, зокрема, директивам ЄС у сфері залізничного транспорту, нормам і правилам СОТ. Однак набуття чинності новим Збірником зволікається Міністерством промислової політики через спроби надати певні пільги металургійним підприємствам, що можна оцінити негативно, оскільки вони гальмують процес встановлення рівних умов для всіх суб'єктів ринку та виконання вимог СОТ.

2.2.2. Подальше наближення законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення його ефективної імплементації.

Забезпечення реалізації плану заходів щодо виконання у 2006р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Захід виконаний частково. На 2006р. передбачалося виконання 68 заходів з адаптації національного законодавства до законодавства ЄС¹. Станом на кінець 2006р., виконано 11 (або 16% запланованого).

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про внесення змін до Господарського кодексу України". Захід не виконаний. Постановою Верховної Ради "Про порядок денний другої сесії Верховної Ради п'ятого скликання" №90 від 12 вересня 2006р. доручено підготувати і доопрацювати зазначений законопроект для розгляду на сесії. Проте, повторний розгляд законопроекту не відбувся.

2.2.3. Покращення інвестиційного клімату, включаючи забезпечення прозорості, передбачуваності та спрощення механізму його регулювання та застосування.

Забезпечення виконання плану заходів щодо реалізації державної регуляторної політики на 2006р. Захід виконаний формально. Активізація дерегуляційних процесів, яка намітилася у 2005р., у 2006р. була призупинена. По суті, не пропонувалися жодні значні ініціативи щодо змін регуляторного середовища. Принциповою перешкодою дерегуляції залишається практично повна відсутність аналізу результатів моніторингу впроваджених заходів, їх результативності та ефективності².

МОНЕТАРНА ТА ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА, ПОЛІТИКА ОБМІННОГО КУРСУ

2.2.4. Закріпити прогрес у реалізації політики макроекономічної стабілізації та зростання.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Національний банк України". Захід виконаний. Внесені також зміни до Закону про НБУ, якими дозволяється відкриття філій іноземних банків з дня вступу України до СОТ та поширення на них дії Закону "Про банки і банківську діяльність".

Розроблення проектів нормативно-правових актів з питань запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Захід не виконаний. У 2006р., після тривалого доопрацювання, законопроект "Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування" планувалося до розгляду Кабінетом Міністрів України

27 грудня 2006р. Проте розгляд не відбувся, а сам законопроект знаходиться на доопрацюванні в органах виконавчої влади.

СТРУКТУРНІ РЕФОРМИ

2.2.5. Здійснення послідовної та довгострокової програми структурної реформи з метою подальшого зміцнення функціонування ринкової економіки.

Розроблення проекту закону України "Про Державну програму приватизації". Захід не виконаний. Законопроект вкотре знаходиться "на доопрацюванні" – триває його повторне погодження центральними органами виконавчої влади (разом з законопроектом "Про внесення змін до деяких законів з питань приватизації"). Терміни нового розгляду – протягом 2007р.

Розроблення проекту Меморандуму про розвиток БАТ "Ощадбанк" між Кабінетом Міністрів України, Національним банком України та БАТ "Ощадбанк" у рамках проекту "Друга Позика на політику розвитку" між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Захід не виконаний. Питання реструктуризації державних банків України (Укресімбанку та Ощадбанку) неодноразово порушувалося міжнародними фінансовими інститутами. Особливо складною визнана ситуація з Ощадбанком, внаслідок низької якості його активів і низької капіталізації. Протягом 2006р., незважаючи на підписання у присутності Світового банку окремих змін до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України, Національним банком України, БАТ "Ощадбанк України" в рамках запропонованої другої Програмної системної позики Україні, реальні зміни не відбувалися, а терміни ухвалення Меморандуму кілька разів переносилися. Водночас, виникли нові ризики, внаслідок змін у порядку формування наглядових рад державних банків.

Розроблення проектів законів України: "Про похідні (деривативи)"; "Про систему депозитарного обліку цінних паперів в Україні". Захід виконаний частково. У грудні 2006р. пакети документів стосовно вказаних законопроектів подані для розгляду на засіданні Урядового комітету з питань економічної реформи. Проте розгляд цих документів досі не відбувся.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про акціонерні товариства". Захід не виконаний. Законопроект поданий до Парламенту лише в лютому 2007р. Однак, він досі не розглядався, закон не ухвалений.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про ринок земель"; розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України" (щодо продажу земельних ділянок іноземним підприємствам). Заходи виконані частково. Відповідні законопроекти підготовлені, проте у 2006р. Парламентом не розглядалися, натомість вкотре було продовжено мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення (до 1 січня 2008р.).

СОЦІАЛЬНА СФЕРА, ЗАЙНЯТІСТЬ, ЗМЕНШЕННЯ БІДНОСТІ

2.2.6-2.2.7. Запровадження ефективних заходів щодо зниження рівня бідності та підвищення рівня зайнятості, спрямованих на істотне зменшення кількості населення, що перебуває за межею бідності, та посилення соціальної інтеграції, включаючи стабілізацію системи освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для всіх верств населення.

Розроблення проекту закону України "Про державну програму зайнятості населення на 2006-2009рр." Захід не виконаний. Законопроект не зареєстрований у Парламенті. Водночас, 20 липня 2006р. видано Розпорядження Кабінету Міністрів "Про поліпшення ситуації у сфері зайнятості населення на 2006р." (№417), яким передбачене створення в усіх регіонах України протягом року 1 млн. робочих місць, а також залучення до оплачуваних громадських робіт 430 тис. осіб.

Розроблення заходів щодо реалізації у 2007р. третього етапу Стратегії подолання бідності. Захід формально виконаний. План заходів щодо реалізації у 2007р. Стратегії подолання бідності затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів №25 від 31 січня 2007р. Проте, аналіз запропонованих заходів свідчить, що вони фактично не передбачають розв'язання головної проблеми України – подолання бідності працюючих.

¹ Див.: План заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС на 2006р., затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України №151 від 15 березня 2006р.

² Зокрема, органами виконавчої влади подано до Держпідприємництва України та його територіальних органів 330 звітів про відстеження результативності дії регуляторних актів; проведено ряд семінарів з цих проблем. Проте, відповідні заходи з боку Держпідприємництва України відсутні.

Забезпечення створення не менш як 1 млн. нових робочих місць. Формально, захід виконаний. Офіційна статистика фіксує створення у 2006р. понад 1 млн. робочих місць. Проте, ці дані не відповідають реальному стану справ.

По-перше, національне законодавство не містить визначення нового робочого місця, тому немає параметрів для підрахунку кількості створених нових робочих місць статистикою; по-друге, відповідні звіти, як правило, враховують неякісні робочі місця (з низькою заробітною платою та/або частковою зайнятістю); по-третє, немає сенсу у створенні неякісних робочих місць, оскільки, за заявами керівників служб зайнятості, сьогодні кількість вакансій перевищує число офіційно зареєстрованих безробітних.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

2.2.8. Зменшення різниці між рівнем розвитку регіонів та збільшення можливостей для місцевого розвитку.

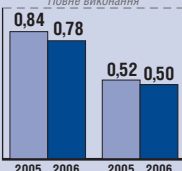
Розроблення проекту Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015р. Розроблення регіональних стратегій розвитку до 2015р. Заходи виконані частково. Названа Державна стратегія затверджена Постановою Кабінету Міністрів №1001 від 21 липня 2006р. Регіональні стратегії розроблені та затверджені у 15 (з 27) регіонів України. Проте, ефективність цих стратегій є невисокою, оскільки, по-перше, більшість регіональних стратегій мають формальний характер, по-друге – державні програми підтримки регіонів залишаються відокремленими і не вбудованими у програми регіонального розвитку навіть тих областей, які мають такі програми (стратегії).

СТАЛІЙ РОЗВИТОК

2.2.9. Сприяння сталому розвитку.

Розроблення Концепції переходу України на засади сталого розвитку. Захід не виконаний. Не представлена не лише названа Концепція, але й програма діяльності Уряду, яка могла б передбачати засади сталого розвитку України.

ТОРГІВЛЯ, РИНКОВІ ТА РЕГУЛЯТОРНІ РЕФОРМИ

№ пункту Плану дій	Розділи та пункти Плану дій	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)		
		2005	2006	2005	2006					
2.3. ТОРГІВЛЯ, РИНКОВІ ТА РЕГУЛЯТОРНІ РЕФОРМИ		Повне виконання 								
2.3.1.- 2.3.1.8	2.3.1. Рух товарів	0,94	0,86	0,67	0,60					
Торговельні відносини										
2.3.1.1	Повна імплементація зобов'язань за УПС у сфері торгівлі товарами	0,96	1,00	0,63	0,92	значний	значний	—		
2.3.1.2	Вступ до СОТ	0,93	1,00	0,72	0,84	значний	значний	значний		
2.3.1.3	В світлі прогресу реалізації економічних реформ і виконання зобов'язань за УПС спільно розглянути питання економічних передумов створення Зони Вільної Торговлі після вступу України до СОТ	1,00	1,00	0,83	0,84	значний	значний	певний		
2.3.1.4	Митні справи	0,90	0,82	0,55	0,49	певний	значний	—		
2.3.1.5	Продовжувати приведення регуляторної та адміністративної практики міжнародним стандартам та стандартам ЄС									
	Удосконалення функціонування митниці; спрощення та модернізація митних процедур на кордонах і всередині держави									
Стандарти, технічне регулювання та оцінка відповідності (гармонізовані з ЄС сфери)										
2.3.1.6	Продовжувати приведення регуляторної та адміністративної практики України у відповідність до міжнародної та існуючої в ЄС, підготовка України до участі у внутрішньому ринку ЄС в окремих пріоритетних галузях промисловості	0,86	0,91	0,57	0,62	значний	значний	значний		
Скасування обмежень та покращення управління (негармонізовані сфери ЄС)										
2.3.1.7	Спрощення руху товарів шляхом запобігання застосування кількісних обмежень, поступового скасування ліцензування імпорту та застосування нових дискримінаційних заходів	1,00	н/з	0,77	н/з	певний	помірний	певний		
Санітарні та фітосанітарні заходи										
2.3.1.8	Підвищення безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі шляхом проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери	0,84	0,79	0,50	0,47	певний	певний	значний		
2.3.2.1- 2.3.2.2	2.3.2. Право щодо заснування; законодавство щодо діяльності компаній та послуг	0,96	0,88	0,69	0,59					
Заснування компаній та законодавство про компанії										
2.3.2.1	Повна імплементація принципів режиму найбільшого сприяння та національного режиму (умов, що впливають на заснування та діяльність компаній)	0,98	0,76	0,70	0,48	певний	значний	—		
Послуги										
2.3.2.2	Поступове усунення обмежень, що сприятиме наданню послуг між ЄС та Україною в окремих галузях	0,85	0,97	0,62	0,69	значний	певний	—		
2.3.3	2.3.3. Рух капіталу та поточні платежі	н/з	н/з	н/з	н/з					
2.3.4.1 2.3.4.2	2.3.4. Пересування людей, у т.ч. пересування працівників	0,85	0,85	0,38	0,41	певний	певний	—		
2.3.5.1- 2.3.5.8	2.3.5. Інші ключові сфери	0,77	0,76	0,40	0,34					
2.3.5.1	Оподаткування	0,73	0,63	0,47	0,26	помірний	помірний	певний		
2.3.5.2 2.3.5.3	Конкурентна політика	0,68	0,70	0,30	0,38	помірний	певний	—		
2.3.5.4	Права інтелектуальної та промислової власності	0,98	0,93	0,53	0,60	значний	значний	значний		
2.3.5.5	Державні закупівлі	1,00	0,85	0,42	0,17	помірний				
2.3.5.6	Статистика	0,73	0,76	0,44	0,39	помірний	помірний	—		
2.3.5.7	Фінансовий контроль	0,60	0,73	0,22	0,18	помірний	певний	значний		
2.3.5.8	Політика у сфері підприємництва	0,52	0,85	0,22	0,47	певний	значний	—		

ТОРГОВЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ**2.3.1.1. Імплементация у повному обсязі зобов'язань у сфері торгівлі товарами за УПС.**

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проектів законів України "Про вивіз (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину"; "Про внесення змін до статті 1 Закону України "Про вивіз (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів"; "Про скасування заборони експорту (вивезення) брухту легованих чорних металів, брухту кольорових металів та напівфабрикатів з їх використанням". Захід виконаний. Названі закони прийняті у листопаді-грудні 2006р.

2.3.1.2. Вступ до СОТ.

Продовження проведення двосторонніх консультацій з державами - членами Робочої групи з розгляду заявки України про вступ до СОТ. Захід виконаний. За словами Генерального директора СОТ П.Ламі, за рівнем готовності до членства Україна очолює перелік з 23 країн світу, які сьогодні ведуть переговори щодо членства. Завершені переговори з 49 державами - членами Робочої групи України, близький до завершення процес гармонізації національного законодавства відповідно до вимог і правил СОТ. Триває доопрацювання Звіту Робочої групи, зокрема узгодження зобов'язань по антидемпінговим, компенсаційним і захисним заходам, технічним бар'єрам в торгівлі, торговельним аспектам інтелектуальної власності тощо.

2.3.1.3. Прискорення проведення необхідних адміністративних та макроекономічних реформ, передбачених УПС... з урахуванням позитивних результатів... розгляд разом питання економічних передумов створення зони вільної торгівлі після вступу України до СОТ.

Започаткування робочих консультацій з Європейською Комісією щодо основних положень проекту Угоди про створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Захід виконаний частково. Триває підготовка до початку офіційних переговорів про створення зони вільної торгівлі з ЄС. З цією метою: (1) проведені неофіційні робочі консультації експертів України та ЄК, на яких обговорені загальний формат зони вільної торгівлі та окремі пріоритетні напрями (технічні бар'єри у торгівлі, санітарні та фітосанітарні заходи, спрощення процедур торгівлі, послуги); (2) оприлюднені результати дослідження економічних передумов укладення Угоди, яке проводилося незалежними експертами; (3) проведені круглі столи в рамках проекту "Громадські консультації щодо Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС"¹; (4) виконується дослідження економічних передумов і можливих наслідків створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС для України (виконавець – Інститут економічних досліджень та політичних консультацій).

МИТНІ СПРАВИ**2.3.1.4. Розроблення та імплементация митного законодавства, що відповідає міжнародним стандартам та стандартам ЄС.**

Розроблення проекту закону України "Про приєднання до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур". Захід виконаний. Закон про приєднання України до названої конвенції прийнято в жовтні 2006р.

Вжиття заходів з метою набуття Центральним митним управлінням лабораторних досліджень та експертної роботи Держмитслужби членства у Європейській асоціації експертних установ. Захід виконаний частково. Здійснюється вивчення відповідних вимог, конкретні результати відсутні.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про митний тариф України" (нова редакція на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів 2002р.). Захід не виконаний. Станом на кінець 2006р. законопроект (№8652) був відкликаний через завершення повноважень Верховної Ради IV скликання.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України" (щодо врахування положень статті 53 Угоди ТРІПС²). Захід виконаний. Закон прийнято 16 листопада 2006р.

2.3.1.5. Удосконалити порядок функціонування митниці, спростити та удосконалити митні процедури на кордонах і всередині держави.

Вжиття заходів для акредитації митних лабораторій згідно з вимогами стандарту ISO 17025. Захід виконаний частково. Відповідно до інформації Держмитслужби³, робота із забезпечення акредитації триває, проте конкретних результатів не досягнуто.

Забезпечення доступу до міжнародних баз даних та інформаційної підтримки щодо застосування методів і методик досліджень товарів, міжнародних стандартів ISO, ICUMSA та інших. Захід виконаний частково. До виконання долучилася не лише ЄС (служби Польщі), але й більшою мірою Канадська Агенція мит і державних доходів. У рамках заходу відбулося стажування українських фахівців у канадській митній лабораторії, ознайомлення з ресурсами електронних бібліотек та інформаційно-пошукових баз. Також, важливими результатами є: (а) передача канадською і польською митними службами в користування електронної бази нормативно-технологічної документації щодо методик і міжнародних стандартів досліджень різних видів товарів; (б) досягнення домовленості про фінансування Канадською стороною доступу експертів Держмитслужби до електронних бібліотечних фондів канадської митної лабораторії в режимі *on-line*.

СТАНДАРТИ, ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ (ГАРМОНІЗОВАНІ З ЄС СФЕРИ)**2.3.1.6. Продовження приведення регуляторної та адміністративної практики України у відповідність до міжнародної та існуючої в ЄС практики, підготовка України до участі у внутрішньому ринку ЄС в окремих пріоритетних галузях промисловості.**

Продовження переговорів щодо приєднання України до Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА). Захід виконаний. Відповідно до "Плану дій України щодо вільного переміщення промислової продукції", зроблено рід кроків, серед яких слід відзначити визначення пріоритетних секторів української промисловості, в яких насамперед відбуватиметься приєднання до АСАА (низьковольтне обладнання, машини і механізми, прості посудини, що працюють під тиском, електромагнітна сумісність) і проведення окремих робочих обговорень між представниками ЄС та фахівцями Укрметртестстандарту.

Розроблення проектів нормативно-правових актів, необхідних для імплементации європейських директив (стосовно окремих видів робіт та обладнання). Захід виконаний. Серед здійснених у 2006р. кроків слід відзначити затвердження Постановою Кабінету Міністрів №1764 від 20 грудня 2006р. технічного регламенту будівельних виробів.

Забезпечення прийняття національних стандартів (щонайменше 800), гармонізованих з міжнародними та європейськими нормами і правилами. Захід виконаний частково. У 2006р. прийнято 493 національних стандартів, гармонізованих з міжнародними та європейськими (або близько 60% визначеної кількості).

Розроблення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження Концепції розвитку та удосконалення сфери технічного регулювання на 2006-2010рр. Захід виконаний. Названа Концепція затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів №267 від 11 травня 2006р.

Забезпечення подальшого скорочення переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні... Захід виконаний частково. Держспоживстандартом розроблено проект наказу "Про затвердження Переліку продукції, відповідність якої може бути підтверджено декларацією про відповідність". Станом на кінець 2006р., наказ не затверджено.

¹ Міністерством економіки разом з Міжнародним центром перспективних досліджень.

² ТРІПС – Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності.

³ Тут і далі вживаються наступні скорочення: Держмитслужба – Державна митна служба України; Укрметртестстандарт – Державне підприємство Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживача Укрметртестстандарт; Держспоживстандарт – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики; Мінагрополітики – Міністерство аграрної політики України; Держкомпідприємництва – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; Держфінпослуг – Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; ДКЦПФР – Державна комісія з регулювання цінних паперів і фондового ринку; Мінфін – Міністерство фінансів України; ДПС – Державна податкова служба України; ДПА – Державна податкова адміністрація України; МОН – Міністерство освіти і науки України; Мін'юст – Міністерство юстиції України; МВС – Міністерство внутрішніх справ України; Мінкооператив – Міністерство економіки України; Держкомстат – Державний комітет статистики України; НБУ – Національний банк України; МЗС – Міністерство закордонних справ України; Мінтранс – Міністерство транспорту та зв'язку України; Державіаслужба – Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації (зараз – Державна авіаційна адміністрація); Мінприроди – Міністерство охорони природного навколишнього середовища України; НКРЕ – Національна комісія регулювання енергетики; Мінпаливноенерго – Міністерство палива та енергетики України; Держжорегулювання – Державний комітет ядерного регулювання України; МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України; Держприкордонслужба – Адміністрація Державної прикордонної служби України; МНС – Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про загальну безпеку продукції". Захід виконаний частково. Законопроект був розроблений, але не розглянутий Парламентом. Вирішено, що Директива ЄС, на якій базувався законопроект (№2001/95/ЄС) буде імплементована через інший законопроект ("Про державний ринковий нагляд").

Розроблення проекту закону України "Про державний ринковий нагляд". Захід виконаний частково. Станом на кінець 2006р., проект знаходився на доопрацюванні.

САНІТАРНІ ТА ФІТОСАНІТАРНІ ЗАХОДИ

2.3.1.8. Підвищення рівня безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення умов торгівлі шляхом проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери.

Створення у складі Мінагрополітики інформаційного центру з питань застосування фітосанітарних та ветеринарних заходів. Захід виконаний. Центр створено, його робота буде започаткована після вступу України до СОТ.

Проведення порівняльної оцінки системи санітарного контролю з питань ветеринарної медицини в Україні та ЄС. Захід виконаний. Проведена названа оцінка шляхом підготовки законопроектів "Про безпечність та якість харчових продуктів", "Про ветеринарну медицину", "Про карантин рослин".

Розроблення проекту плану проведення моніторингу залишкових кількостей речовин відповідно до принципів Директиви 96/22/ЄС про заборону речовин та Директиви 96/23/ЄС про моніторинг залишкових речовин. Захід виконаний. Однак, оскільки відповідний план існував і до 2006р., цей захід є фактично надлишковим.

Вжиття заходів для удосконалення державного управління у сфері карантину та захисту рослин (об'єднання Державної служби з карантину рослин та Головної державної інспекції захисту рослин в єдиний орган). Захід не виконаний.

Підготовка наукового обґрунтування нормативів вмісту гормонів та антибіотиків у харчових продуктах тваринного походження. Захід виконаний частково. Створена група експертів з гармонізації обов'язкових параметрів безпечності харчових продуктів зі стандартами Кодексу Аліментаріус. Конкретних результатів її роботи досі немає.

Вжиття заходів для:

- акредитації Центральної науково-дослідної карантинної лабораторії (згідно з вимогами стандарту ISO/IEC 17025). Захід не виконаний. Станом на кінець 2006р., роботи, спрямовані на отримання акредитації, загамувалися, оскільки лабораторія не має необхідного обладнання, а бюджетом кошти на його придбання не передбачені;
- проведення консультацій з ЄС щодо укладення Угоди у сфері ветеринарії. Захід виконаний. У квітні 2006р. у Брюсселі відбулася зустріч Голови Державного департаменту ветеринарної медицини України із заступником керівника Головного департаменту ЄК з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів, де були обговорені питання укладання названої угоди.

ЗАСНУВАННЯ КОМПАНІЙ ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО КОМПАНІЇ

2.3.2.1. Повна імплементація частини IV розділу II УПС, зокрема щодо принципів режиму найбільшого сприяння та національного режиму (умови, що впливають на заснування та діяльність компаній).

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності". Захід не виконаний. Розроблений і поданий у 2005р. законопроект (№8208) був відкликаний через завершення повноважень Верховної Ради IV скликання. З того часу він знаходиться на доопрацюванні.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом". Захід виконаний частково. Законопроект розроблено, триває його погодження в центральних органах виконавчої влади.

Вжиття заходів для врегулювання питання надання філіям іноземних банків доступу на ринок України. Захід виконаний. У листопаді 2006р. прийнято Закон "Про внесення змін до Закону України "Про банки і банківську діяльність", якими врегульовано порядок відкриття філій та представництв іноземних банків на території України. Зміни набувають чинності після вступу України до СОТ.

Розроблення проектів нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності". Захід виконаний частково. Видано ряд важливих документів Уряду та Держкомпідприємництва. Робота над іншими нормативно-правовими актами триває.

ПОСЛУГИ

2.3.2.2. Поступове усунення обмежень, що сприятиме обміну послугами між ЄС та Україною в окремих галузях, згідно із зобов'язаннями, які містяться в частині IV розділу III УПС (надання транскордонних послуг).

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про банки і банківську діяльність" (у частині корпоративного управління та консолідованого нагляду). Захід виконаний частково. Протягом 2006р. тривало доопрацювання необхідних змін до названого Закону з урахуванням нового документа Базельського комітету "Удосконалення корпоративного управління у банківських установах".

Внесення змін до ліцензійних умов провадження діяльності кредитних спілок з надання фінансових послуг щодо особливості ліцензування у процесі реорганізації кредитних спілок. Захід виконаний. Зміни затверджені у 2006р. розпорядженням Держфінпослуг №5408.

Внесення змін до правил провадження торговцями цінними паперами комерційної та комісійної діяльності, пов'язаної з цінними паперами. Захід виконаний. Розроблена нова редакція Правил (умов) здійснення діяльності з торгівлі цінними паперами: брокерської діяльності, дилерської діяльності, андерайтингу, управління цінними паперами (затверджена рішенням ДКЦПФР №550 від 13 липня 2006р.).

Розроблення ліцензійних умов провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів (нова редакція) з метою підвищення вимог до нових та діючих учасників ринку. Захід виконаний. У 2006р. рішенням ДКЦПФР №341 затверджено Ліцензійні умови провадження професійної діяльності на фондовому ринку.

Розроблення проекту закону України "Про страхування" (нова редакція). Захід виконаний. У листопаді 2006р. прийнято Закон "Про внесення змін до Закону України "Про страхування" щодо надання права страховикам-нерезидентам виходити на український ринок страхування ризиків, пов'язаних з окремими видами транспортуванням. Зміни набувають чинності після вступу України до СОТ.

ПЕРЕМІЩЕННЯ ЛЮДЕЙ, У Т.Ч. ПЕРЕМІЩЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ

2.3.4.1. Виконання у повному обсязі положень статті 24 УПС (Умови праці).

Розроблення проекту закону України "Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус працівників-мігрантів". Захід виконаний. У листопаді 2006р. доопрацьований законопроект направлено Президенту.

ОПОДАТКУВАННЯ

2.3.5.1. Впровадження і розвиток систем оподаткування та податкових органів відповідно до міжнародних стандартів і стандартів ЄС.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ставки акцизного збору на спирт етиловий та алкогольні напої" (щодо ставок на імпорتنі вина). Захід виконаний частково. Мінфіном розроблено названий законопроект, проте він досі знаходиться на розгляді в органах виконавчої влади.

Розроблення пропозицій щодо врегулювання питання надання органам державної податкової служби копій реєстрів та податкових накладних в електронному вигляді. Захід виконаний частково. У 2006р. проведена відповідна підготовча робота з наміром внесення змін до Бюджету-2006, якими передбачалося б запровадження електронної системи адміністрування ПДВ. Подібні наміри були піддані критиці як за ідеологічну, так і технічну неготовність до цього нововведення.

Продовження виконання Стратегічного плану розвитку державної податкової служби на період до 2013р. Захід виконаний частково. Впроваджуються пілотні проекти щодо подання податкових декларацій в електронному вигляді, обробки даних на обласному рівні та контролю за надходженням від ПДВ. Створено Єдину базу податкових знань. У рамках створення автоматизованої системи операційної та управлінської діяльності ДПС розпочато процедуру закупівлі системи Податкового блоку. В рамках створення еталонної інформаційної і технічної моделі розроблені: інформаційна модель, структура програмних компонентів,

архітектура загальних ІТ-сервісів, платформи та сервіси платформ, комунікаційні сервіси.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до Закону України "Про державну податкову службу в Україні". Захід не виконаний. У вересні 2006р. законопроект схвалено на засіданні Громадської колегії при ДПА України та розміщено для обговорення на веб-сайті ДПА. Досі законопроект знаходиться на доопрацюванні.

Вжиття заходів для реалізації проекту програми TACIS "Підтримка податкової реформи". Захід виконаний частково. В рамках проекту продовжується співпраця з іноземними радниками (компанія SOFRECO, Франція) за напрямками: аналіз Концепції операційної діяльності ДПС на відповідність нормам ЄС; адміністрування ПДВ; створення Інформаційно-довідкового центру ДПС України; обмін інформацією.

КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА

2.3.5.2. Виконання зобов'язань щодо державної допомоги відповідно до статей 49.2.2 і 49.2.3 УПС та діяти відповідно до них, а також розроблення актів законодавства і визначення режиму контролю, що відповідають існуючому в ЄС.

Розроблення проектів нормативно-правових актів щодо встановлення контролю за наданням державної допомоги з метою впровадження правового регулювання правил конкуренції при наданні державної допомоги. Захід виконаний частково. На розгляд Парламенту було внесено законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції" (№1216), який визначає правові та організаційні засади контролю за державною допомогою, що надається суб'єктам господарювання, з метою мінімізації негативного впливу такої допомоги на конкуренцію. Проте законопроект відкликаний і надалі знаходиться у стані повторного погодження.

2.3.5.3. Виконання зобов'язань, визначених у статті 49.2.1 УПС, та діяти відповідно до них шляхом забезпечення відповідності національного антимонопольного законодавства та режиму контролю за його дотриманням з тими, що існують в ЄС.

Внесення змін до Правил розгляду справ про порушення законодавства щодо захисту економічної конкуренції. Захід виконаний. Зміни затверджені в серпні 2006р. розпорядженням Антимонопольного комітету №332; вони сприятимуть більш повному дотриманню під час розгляду зазначених справ принципів недискримінації і прозорості.

ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ТА ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ

2.3.5.4. Забезпечення рівня захисту прав інтелектуальної та промислової власності, подібного до того, що існує в ЄС, включаючи ефективні засоби його забезпечення відповідно до положень статті 50 УПС.

Започаткування діалогу між Україною та ЄК з питань захисту прав інтелектуальної власності. Захід виконаний. Відбулося два засідання Робочої групи з питань покращення захисту прав інтелектуальної власності в Україні (11 квітня та 17 жовтня 2006р.).

Опрацювання питання щодо укладення з ЄС угоди про взаємну охорону географічних зазначень. Захід виконаний. Під час другого спільного засідання Робочої групи з питань покращення захисту прав інтелектуальної власності в Україні (17 жовтня 2006р.) сторони домовилися розпочати дискусії щодо укладення зазначеної угоди.

Розроблення проекту закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо захисту прав інтелектуальної власності". Захід виконаний частково. МОН розроблено два законопроекти, спрямовані на приведення законодавства України у відповідність до міжнародних норм: "Про авторське право та суміжні права" (внесений до Кабінету Міністрів 30 листопада 2006р.) та "Про внесення змін до законодавства з питань інтелектуальної власності" (опрацьовується в Міністерстві).

Вжиття заходів для боротьби з контрафактною/піратською продукцією, зокрема проведення позапланових операцій, перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, створення постійних постів державних інспекторів з питань інтелектуальної власності. Захід виконаний частково. У 2006р. виконувалася Програма скоординованих дій правоохоронних і контролюючих органів по боротьбі з незаконним виробництвом, розповсюдженням і реалізацією аудіо- та відеопродукції, компакт-дисків та інших об'єктів інтелектуальної власності. МВС розповсюджено наказ №587 від 11 липня 2006р. "Про активізацію оперативного-профілактичного заходів за умовною назвою "Інтелект". Проте інформації про результати виконання згаданої Програми немає.

ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ

2.3.5.5. Створення умов для відкритого та конкурентного укладення контрактів, зокрема шляхом проведення тендерів, відповідно до положень статті 55 УПС.

Забезпечення реалізації Стратегії розвитку системи державних закупівель на 2005-2010рр. Захід виконаний частково. У 2006р. внесено на розгляд Парламенту законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти" (№1209-15). Також, Міністерством затверджено План адаптації національного законодавства з питань державних закупівель до законодавства ЄС (наказ №25 від 24 січня 2006р.). Однак, ці заходи лише опосередковано спрямовані на виконання названої Стратегії, особливо – в тій її частині, що запланована на 2006р.

СТАТИСТИКА

2.2.5.6. Впровадження статистичних методів, які повністю відповідають європейським стандартам в окремих сферах, та прискорення інституційного зміцнення Державного комітету статистики.

Вжиття заходів для проведення спільно з Євростатом глобальної оцінки відповідності статистичної системи України європейським статистичним стандартам. Захід виконаний частково. Держкомстатом та НБУ проведено ряд експертних зустрічей стосовно визначення розбіжностей у статистичних звітах, а також можливостей подальших узгоджень. Проте, ефективність цих зустрічей є невизначеною.

Визначення основних розбіжностей при складанні грошово-кредитної статистики між класифікаціями інституційних секторів економіки Європейської системи національних рахунків (1995р.) та Системи національних рахунків (ООН 1993р.). Захід виконаний частково. Спеціалістами НБУ визначені основні розбіжності: між класифікаціями інституційних секторів економіки Системи національних рахунків (ООН 1993р.) та Європейської системи рахунків (ESA 1995р.) при складанні показників грошово-кредитної статистики; при складанні показників грошової маси НБУ та Європейської системи центральних банків; при складанні показників щодо вимог банків за кредитами, зобов'язань банків за залученими коштами та відсотковими ставками Національного банку та Європейської системи центральних банків.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації статистичних спостережень". Захід не виконаний. Законопроект був внесений на розгляд Парламенту лише в березні 2006р. (№9212), надалі – відкликаний через завершення повноважень Верховної Ради IV скликання та направлений на доопрацювання.

Забезпечення підготовки, публікації та презентації Центральної статистичної класифікації продукції за видами діяльності. Захід виконаний. Центральна статистична класифікація складається з Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД, ДК 009:2005), затвердженої наказом Держспоживстандарту №375 від 26 грудня 2005р. із змінами та доповненнями, внесеними наказом Держспоживстандарту № 40 від 26 лютого 2007р., та Статистичної класифікації продукції (СКП).

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

2.3.5.7. Надійне управління та контроль за державними фінансами. Система казначейського обліку.

Розроблення проекту Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку у секторі державного управління. Захід виконаний частково. Робота над проектом триває. 30 листопада 2006р. проект Стратегії внесено на розгляд Уряду; 8 грудня – на прохання Міністерства, повернуто для розгляду Методологічною радою з бухгалтерського обліку при Міністерстві.

Розроблення Концепції функціонування багаторівневої інформаційно-обчислювальної системи Державного казначейства, яка забезпечує ведення бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до міжнародних стандартів. Захід не виконаний, оскільки розробка Концепції залежить від розробки Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в секторі державного управління, яка, станом на кінець 2006р., прийнята не була.

Державний внутрішній фінансовий контроль

Забезпечення реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005-2010рр. Захід виконаний частково.

В рамках реалізації Концепції триває робота з розробки законопроектів “Про державний фінансовий контроль” та “Про державний внутрішній фінансовий контроль”, однак вона не завершена. Також, немає відомостей про виконання інших пунктів Концепції, запланованих на 2006р.

Розроблення проектів законів України: “Про фінансовий контроль”, “Про державний внутрішній фінансовий контроль”. Захід виконаний частково. Розробка законопроектів триває в рамках реалізації названої вище Концепції.

Зовнішній аудит та контроль

Розроблення проекту закону України “Про Рахункову палату України” (нова редакція). Захід не виконаний. Робота над законопроектом триває. Станом на кінець 2006р., здійснюється експертиза законопроекту з урахуванням стандартів, прийнятих Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та змін до статті 98 Конституції України.

Проведення в рамках Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) міжнародної конференції “Роль вищих органів фінансового контролю у боротьбі з корупцією і шахрайством”. Захід виконаний. Конференція проведена у вересні 2006р. в Києві.

ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА

2.3.5.8. Налагодження співробітництва з ЄС щодо політики у сфері підприємництва з метою удосконалення адміністративних та

регуляторних умов діяльності компаній; розвиток законодавчої та інституціональної бази України з метою стимулювання розвитку малих та середніх підприємств відповідно до статті 73 УПС.

Розроблення проекту закону України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва”. Захід виконаний частково. Виконання знаходиться на початковому етапі. У грудні 2006р. віце-прем'єр-міністр України доручив Мініфіну подати проект закону в установленому порядку та інформувати Секретаріат Президента про вжиті заходи.

Вжиття заходів для приєднання української системи реєстрації компаній до Європейського бізнес-реєстру (ЄРБ). Захід виконаний. За результатами засідання Загальних зборів членів ЄРБ (27-28 квітня 2006р.) прийнято остаточне рішення про набуття Україною членства в ЄРБ, узгоджено юридичні та технічні аспекти приєднання. В жовтні 2006р. забезпечено входження України власним сегментом до ЄРБ. Обмін інформацією розпочнеться у I кварталі 2007р.

Опрацювання питання відкриття в деяких містах України при регіональних торгово-промислових палатах філій Європейського інформаційного кореспондентського центру при Торгово-промисловій палаті та сприяти їх діяльності. Захід виконаний. Станом на кінець 2006р., триває робота щодо можливості відкриття філій Кореспондентського Центру на базі регіональних торгово-промислових палат Житомирської, Рівненської та Чернігівської областей. В рамках Програми TACIS реалізується проект “Послуги з підтримки МСП у пріоритетних регіонах”, який передбачає, зокрема, підтримку діяльності європейських інформаційних кореспондентських центрів в Україні. ■

ТРАНСПОРТ, ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

№ пункту Плану дій	Розділи та пункти Плану дій	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)											
		2005	2006	2005	2006	2005-2006	2005-2006	2005-2006											
2.5. ТРАНСПОРТ, ЕНЕРГЕТИКА, ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ Транспорт, інформаційне суспільство та навколишнє середовище		Повне виконання <table><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr><tr><td>2005</td><td>0.81</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.72</td></tr><tr><td>2005</td><td>0.68</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.56</td></tr></table>				Рік	Індекс виконання	2005	0.81	2006	0.72	2005	0.68	2006	0.56				
Рік	Індекс виконання																		
2005	0.81																		
2006	0.72																		
2005	0.68																		
2006	0.56																		
2.5.1-2.5.5	Транспорт	0,91	0,75	0,79	0,63	значний	значний	—											
2.5.1	Розробити та започаткувати впровадження національної транспортної стратегії, включаючи розвиток національної транспортної інфраструктури	0,96	0,79	0,84	0,71	значний													
2.5.2	Впровадження окремих заходів та реформ у сфері автомобільного транспорту	0,91	0,73	0,80	0,65	значний													
2.5.3	Реалізувати окремі заходи та реформи у сфері залізничного транспорту	1,00	0,70	0,98	0,64	значний													
2.5.4	Реалізувати окремі заходи та реформи у сфері авіаційного транспорту	0,83	0,75	0,78	0,69	значний													
2.5.5	Реалізувати окремі заходи та реформи у сфері морського та внутрішнього водного транспорту	0,85	0,78	0,56	0,45	певний													
2.5.13-2.5.14	Інформаційне суспільство	0,68	0,77	0,56	0,70	значний	помірний	—											
2.5.15-2.5.17	Навколишнє середовище	0,74	0,62	0,55	0,41	певний	певний	значний											

ТРАНСПОРТ

2.5.1. Розроблення та започаткування реалізації національної транспортної стратегії, включаючи розвиток національної транспортної інфраструктури.

Розроблення проекту Концепції формування сталої національної транспортної політики розвитку всіх видів транспорту та засад (стратегії) транспортної політики. Захід виконаний частково. Проте, проект стратегії транспортної політики відповідає сучасним вимогам.

Забезпечення виконання рішень Групи високого рівня у транспортній сфері. Захід виконаний частково. Так, Постановою Кабінету Міністрів №496 від 12 квітня 2006р. затверджено Програму розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006-2010рр., де особливу увагу приділено імплементації рішень Групи високого рівня ЄК (зокрема, реалізації пріоритетних проектів розвитку інфраструктури на середньострокову та довгострокову перспективу, зазначених у звіті ГВР).

Вжиття заходів для підготовки інвестиційних проектів з розбудови транспортної інфраструктури із залученням фінансових ресурсів Європейського інвестиційного банку та ЄБРР. Захід виконаний частково.

Вжиті заходи: з реалізації I і II етапів проекту “Відновлення магістралі М-06 Київ – Чоп”; завершення комплексної експертизи III етапу проекту “Ремонт автомобільної дороги Київ – Чоп” (на реалізацію проекту ЄІБ і ЄБРР виділили €300 млн.). Підписана Кредитна та Гарантійна угоди з проекту “Впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України” (обсяг кредиту ЄБРР – \$120 млн.).

Розроблення плану заходів з імплементації Угоди про співробітництво щодо цивільної глобальної навігаційної супутникової системи між Україною та Європейським Співтовариством та його державами-членами. Захід виконаний частково. Відповідно до інформації Секретаріату Кабінету Міністрів, наприкінці 2006р. згаданий проект плану “знаходиться на опрацюванні в центральних органах виконавчої влади”. Його затвердження планувалося після ратифікації Угоди про співробітництво щодо цивільної глобальної навігаційної супутникової системи між ЄС, країнами-учасниками Співтовариства та Україною. Відомо, що 27 жовтня 2006р. МЗС направило пакет документів щодо ратифікації зазначеної Угоди Президенту для наступної передачі на розгляд Парламенту.

Вжиття заходів для створення системи моніторингу навігаційних характеристик (Європейської геостационарної додаткової навігаційної

системи (GPS)/ЕГНОС) на території України. Захід виконаний. Уряд Постановою №815 від 9 червня 2006р. затвердив План використання радіочастотного ресурсу України, яким передбачено впровадження супутникових навігаційних систем GALILEO та GPS з 1 січня 2008р., ГЛОНАСС – з 1 січня 2009р.

2.5.2. Здійснення окремих заходів та проведення реформ у сфері автомобільного транспорту

Розроблення проекту закону України “Про внесення змін до Закону України “Про автомобільний транспорт” (щодо доступу до професії). Захід виконаний. Закон прийнято 23 лютого 2006р.

Вжиття заходів з метою приєднання України до Конвенції Міжнародної організації праці №153 “Про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на дорожньому транспорті”. Захід виконаний частково. Процес приєднання не завершений.

Розроблення проекту закону України “Про внесення змін до Закону України “Про дорожній рух” (щодо підвищення безпеки автомобільних перевезень і дорожнього руху в цілому). Захід виконаний. Підготовлений і в жовтні 2006р. поданий до Парламенту законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” (№2341-1). Положення законопроекту відповідають європейським нормам забезпечення безпеки дорожнього руху.

Розроблення проекту загальнодержавної концепції підвищення безпеки на дорогах. Захід виконаний. Розроблено проект Концепції, метою якої є, зокрема, визначення принципів, положень та основних напрямів підвищення безпеки дорожнього руху, а також – зменшення до 2012р. кількості фатальних випадків при ДТП вдвічі.

Розроблення пропозицій щодо визначення механізму реалізації Угоди про прийняття єдиних умов періодичних технічних оглядів колісних транспортних засобів і про взаємне визнання таких оглядів. Захід виконаний частково. Розроблено Проект Постанови Кабінету Міністрів щодо забезпечення виконання Угоди.

2.5.3. Здійснення окремих заходів та проведення реформ у сфері залізничного транспорту.

Вжиття заходів для приєднання України до Конвенції про процедуру міжнародного митного транзиту при перевезеннях вантажів залізничним транспортом із застосуванням накладної СМГС. Захід виконаний частково. Процес приєднання не завершений. Водночас, у липні 2006р. Мінтранс (розпорядження Кабінету Міністрів №403) запровадив експеримент з використання уніфікованої залізничної накладної ЦІМ/СМГС в якості основного перевізного документа під час вантажних перевезень у напрямку міжнародних транспортних коридорів №3 та №5.

2.5.4. Здійснення окремих заходів та проведення реформ у сфері авіаційного транспорту.

Вжиття заходів для виконання внутрішньодержавних процедур, необхідних для набуття чинності Угодою між Україною та Європейським Співтовариством про певні аспекти повітряного сполучення. Захід виконаний. Видано Указ Президента України “Про затвердження Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про певні аспекти повітряного сполучення” №774 від 21 вересня 2006р. Генеральний секретаріат Ради ЄС, який є депозитарієм цієї Угоди, повідомив, що датою набуття Угодою чинності є 13 вересня 2006р.

Продовження проведення переговорів з окремими державами-членами ЄС щодо внесення змін до укладених двосторонніх міждержавних угод про повітряне сполучення. Захід виконаний частково. Проведені переговори з Австрією, Великою Британією, Італією, Польщею, Португалією, Угорщиною, Францією, Чехією та ФРН. Наприкінці 2006р. узгоджувалися дати переговорів з Грецією, Ірландією, Литвою, Мальтою, Нідерландами, Норвегією і Словаччиною. Проте, питання щодо внесення змін до укладених двосторонніх міждержавних угод про повітряне сполучення вирішене не з усіма країнами, представники яких брали участь у переговорах.

Забезпечення реалізації Протоколу між Державіаслужбою та Європейською Комісією про певні аспекти повітряного сполучення від 12 грудня 2005р. Захід виконаний частково. Відомо, що Сторони узгодили позиції щодо структури та змісту майбутньої Угоди. Досягнуто порозуміння відносно того, що нова широкомасштабна Угода міститиме домовленості з таких основних питань: авіаційна безпека; безпека польотів і правила щодо охорони довкілля; промислове співробітництво; управління повітряним рухом; доступ до ринку; економічне регулювання і правила конкуренції.

Продовження роботи із впровадження Спільних авіаційних вимог Об'єднаних авіаційних властей (JAR-iv) у національне законодавство. Захід виконаний частково. Відомо, що на цей час в Україні впроваджуються п'ять основних JAR-iv: JAR-OPS1, JAR-21, JAR-66, JAR-145, JAR-147. JAR-FCL готується до впровадження. Під егідою ЄК/ЄКЦА протягом року відбувалися консультації щодо моделі робочої домовленості між Державіаслужбою та EASA про обмін інформацією з безпеки польотів.

Вжиття заходів для виконання внутрішньодержавних процедур, необхідних для набуття чинності для України Протоколу про приєднання ЄС до Міжнародної конвенції щодо співробітництва в галузі безпеки аеронавігації “Євроконтроль”. Захід не виконаний. Названий Протокол для України чинності досі не набув.

2.5.5. Здійснення окремих заходів та проведення реформ у сфері морського та внутрішнього водного транспорту.

Проведення консультацій з Європейським агентством з морської безпеки (ЄАМБ) щодо підписання відповідної угоди про участь України у роботі ЄАМБ та створення умов для обміну інформацією з питань безпеки на морі через доступні мережі з інформаційною системою ДАМБ. Захід виконаний частково. Відбулися відповідні консультації під час засідання Підкомітету №4 “Енергетика, транспорт, ядерна безпека та екологія” (30 травня - 1 червня 2006р.). За їх результатами, 17 серпня 2006р. Українською стороною було направлено звернення до ЄАМБ стосовно проведення консультацій про підписання названої Угоди. Досягнуто домовленості, що Європейська сторона розгляне звернення у стислі терміни та повідомить про рішення щодо формату участі України в роботі ЄАМБ.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України “Про морські порти України”. Захід виконаний частково. Законопроект внесений на розгляд Парламенту 29 листопада 2006р., був розглянутий, проте не прийнятий. Повторне читання повинно відбутися протягом 2007р.

Вжиття заходів для виконання внутрішньодержавних процедур, необхідних для набуття чинності Главою XI – 2 Міжнародної конвенції про охорону людського життя на морі 1974р. та Міжнародним кодексом з охорони суден і портових засобів. Захід виконаний. Україна приєдналася до зазначених документів шляхом “мовчазної” згоди.

Вжиття заходів для приєднання України до: Міжнародної конвенції про рятування 1989р.; Додатка VI до Міжнародної конвенції щодо запобігання забрудненню з суден (МАРПОЛ); поправок 1991р. до Конвенції про Міжнародну морську організацію. Жоден захід не виконаний. Відповідні законопроекти наприкінці 2006р. знаходилися на різних стадіях доопрацювання.

Вжиття заходів для:

- участі України в перегляді Белградської конвенції 1948р. Захід виконаний;
- продовження будівництва глибоководного суднового ходу Дунай – Чорне море на українській частині дельти в напрямку міжнародного транспортного коридору №7. Захід виконаний частково. Веліся активні експлуатаційні днопоглиблювальні роботи з підтримки навігаційних глибин та забезпечення безпеки судноплавства на морському підхідному каналі глибоководного суднового ходу “Дунай – Чорне море” на українській ділянці (з дотриманням вимог, зумовлених нерестовим періодом).

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО

2.5.13. Прискорення досягнення прогресу у сфері політики та регулювання електронних засобів зв'язку.

Розроблення проекту Концепції розвитку телекомунікацій в Україні. Захід виконаний – хоч і з другої спроби та після пониження статусу документа з Національної стратегії розвитку галузі зв'язку України до 2010р., як це передбачалося Заходами на 2005р., до однойменної Концепції, розрахованої на той самий період.

Розроблення та затвердження ліцензійних умов провадження діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку. Захід виконаний. Ефективність очевидна: у країні до двох існуючих операторів стільникового зв'язку (Kyivstar і UMC) додалося ще два конкуренти (бренди Life і Beeline).

2.5.14. Прискорення досягнення прогресу у розвитку сфери послуг інформаційного суспільства та інтеграції України до дослідницької програми технологій інформаційного суспільства.

Розроблення проектів нормативно-правових актів, необхідних для впровадження новітніх інформаційних технологій та розвитку інформаційного суспільства в Україні. Захід виконаний частково. Зокрема, 9 лютого 2007р. прийнято Закон “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2006-2015рр.”, яким визначено пріоритетні напрями державної політики, завдання, цілі, напрями та організаційно-правові основи розвитку цієї сфери. Кабінетом Міністрів розробляється план заходів з його реалізації.

Вжиття заходів для:

- створення інфраструктури центрів сертифікації ключів для банківської системи України. Захід не виконаний;
- затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2006р. Захід формально виконаний. Перелік затверджений в листопаді 2006р.;
- розроблення вимог безпеки для Інтернет-банкінга, мобільного банкінга. Захід виконаний частково.

НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

2.5.15. Здійснення заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері охорони навколишнього середовища та започаткування їх впровадження.

Вжиття заходів для укладення проекту Протоколу до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат щодо екологічно збалансованого розвитку транспорту та інфраструктури. Захід не виконаний. Роботи розпочалися лише наприкінці 2006р. Завершення планується у 2007р. Розпорядженням Кабінету Міністрів №11 від 16 січня 2007р. схвалена Стратегія виконання названої Конвенції.

Підготовка Національного звіту щодо виконання Конвенції про біорізноманіття. Захід не виконаний – через відсутність фінансування. Виконання заходу перенесене на 2007р.

2.5.16. Здійснення заходів для запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, забезпечення захисту здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів відповідно до зобов'язань Йоганнесбурзького самміту.

Розроблення проектів законів України:

- “Про внесення змін до Закону України “Про природоохоронний фонд України” (з метою удосконалення управління установами природоохоронного фонду та посилення функції сталого розвитку в біосферних заповідниках). Захід виконаний частково. Законопроект знаходиться на доопрацюванні в Мінприроди з метою урахування зауважень, отриманих від міністерств і відомств;

- “Про інтегровані дозволи на викиди, скиди, розміщення відходів, з урахуванням Директиви 96/61/ЄС щодо запобігання та контролю за змішаним забрудненням.” Захід виконаний частково. Законопроект доопрацьовується.

Розроблення плану імплементації положень Директиви Ради ЄС 79/409/ЄЕС щодо птахів. Захід не виконаний – попри надзвичайну актуальність питання розповсюдження “пташиного грипу”.

Розроблення проектів: Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи до 2020р; Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2007-2025рр.; Концепції охорони водних ресурсів; Планів дій в рамках європейських ініціатив “Великі хижакі” та “Великі рослинодітні тварини”. Усі чотири пункти заходу виконані частково. Завершення перенесене на 2007р.

2.5.17. Розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища.

Забезпечення виконання Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Захід виконаний частково. Проте, у 2006р. видано ряд важливих документів Кабінету Міністрів, якими затверджено:

- Порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (Постанова №206);
- Порядок координації заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до зазначеної Конвенції (Постанова №468);
- Порядок функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар (Постанова №554);
- рішення про підписання Меморандуму про порозуміння між Урядами України та Нідерландів про співробітництво з впровадження Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї (Розпорядження №318).

Крім того, створено Національне агентство екологічних інвестицій України (Постанова №612 від 4 квітня 2007р.), за участю якого розроблено “План України щодо залучення до міжнародної торгівлі викидами та реалізації схеми зелених інвестицій”.

Вжиття заходів для створення та функціонування трансграничних біосферних резерватів “Західне Полісся” (Україна – Польща – Білорусь) та “Розточчя” (Україна – Польща). Захід виконаний частково. Триває узгодження організаційно-процедурних питань.

ЕНЕРГЕТИКА

№ пункту Плану дій	Розділи та пункти Плану дій	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)						
		2005	2006	2005	2006									
	2.5. ТРАНСПОРТ, ЕНЕРГЕТИКА, ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ Енергетика	Повне виконання <table><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr><tr><td>2005</td><td>0.83</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.72, 0.61, 0.59</td></tr></table>				Рік	Індекс виконання	2005	0.83	2006	0.72, 0.61, 0.59	значний	значний	—
Рік	Індекс виконання													
2005	0.83													
2006	0.72, 0.61, 0.59													
2.5.6	Затвердження загальної енергетичної політики, що сприятиме зближенню з цілями енергетичної політики ЄС	0,80	0,85	0,50	0,62	значний								
2.5.7	Поступовий перехід до принципів, за якими функціонують внутрішні ринки газу та електроенергії ЄС	0,84	0,75	0,60	0,58	значний								
2.5.8	Прогрес у галузі енергетичних мереж	0,72	0,69	0,46	0,53	певний								
2.5.9	Прогрес у сфері транзиту природного газу	0,68	0,85	0,44	0,74	значний								
2.5.10	Прогрес у реструктуризації вугільних шахт	0,82	0,47	0,63	0,37	певний								
2.5.11	Прогрес в ефективності використання енергії та відновлювальних джерел енергії	0,90	0,78	0,66	0,60	значний								
2.5.12	Продовження співробітництва з питань атомної енергії та ядерної безпеки	0,93	0,69	0,75	0,68	значний								

ЕНЕРГЕТИКА

2.5.6. Реалізація загальної енергетичної політики, що сприятиме зближенню з цілями енергетичної політики ЄС.

Забезпечити реалізацію положень Меморандуму про порозуміння між Україною та ЄС у сфері енергетики. Захід виконаний частково. Для забезпечення реалізації положень Меморандуму створено Керівний

комітет та робочі групи за напрямками дорожніх карт “Ядерна безпека”, “Інтеграція ринків електроенергії та газу”, “Підвищення безпеки енергопостачання й транзиту вуглеводнів”, “Підвищення ефективності, стандартів техніки безпеки та охорони довкілля у вугільній галузі”, здійснюються заходи з підготовки Дорожньої карти “Енергоефективність, відновлювальні джерела енергії та заходи з питань змін клімату”. Під час першого спільного засідання Підкомітету №4 Україна-ЄС “Енергетика, транспорт, ядерна безпека та екологія” (31 травня - 1 червня 2006р.) сторони розглянули стан виконання та механізм імплементації положень Меморандуму.

Продовжити проведення консультацій щодо можливості участі України у Європейській енергетичній програмі. Захід виконаний частково. Підготовка пропозицій триває. Водночас, 17 листопада 2006р. Україна отримала статус спостерігача в Енергетичному Співтоваристві.

2.5.7. Поступовий перехід до принципів, за якими функціонують внутрішні ринки газу та електроенергії ЄС.

Розробити проект закону України “Про засади функціонування ринку природного газу”. Захід виконаний частково. Розроблені два законопроекти, проте в Парламенту вони не розглядалися.

Здійснення повального приведення тарифів на електричну енергію для всіх категорій споживачів до рівня, що відповідає обґрунтованим витратам на їх виробництво, передачу та постачання, а також цін на природний газ – до рівня обґрунтованих витрат, пов’язаних з його реалізацією. Захід виконаний частково. Постановами НКРЕ тарифи на електроенергію для населення підвищені: 1 травня 2006р. – на 25%; з 1 вересня 2006р. – на 25% (що забезпечить близько 60% економічно обґрунтованого рівня). На природний газ для споживачів соціальної і бюджетної сфери: на I етапі, з 1 травня 2006р. – на 25%; на II, з 1 липня 2006р. – на 80%.

Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту закону України “Про Національну комісію регулювання енергетики України”. Захід не виконаний. 6 листопада законопроект внесено на розгляд Кабінету Міністрів, опрацьовується структурними підрозділами Секретаріату.

Вжиття заходів для реформування сектору транзитного газотранспортування. Захід виконаний частково. Продовжується реалізація проекту TACIS “Реформування експлуатаційної системи транзитної газотранспортної мережі України, 3-й етап”. Створено Наглядову Раду проекту та робочі групи. Затверджено Загальний План виконання проекту, графік виконання робіт та Програми технічного аудиту, фінансового та нормативно-правового аналізу.

Продовження співробітництва з Регіональною асоціацією регулюючих органів (ERRA) та Радою регуляторів енергетики ЄС (CEER). Захід виконаний. Протягом 2006р. представники НКРЕ брали участь у семи заходах у рамках ERRA. В рамках програми технічного обміну між регулюючими органами країни-членів ERRA НКРЕ прийняла групу фахівців з Інспекторату енергетичного ринку Естонії, представники НКРЕ пройшли практику в регулюючому органі Болгарії щодо ліцензування та тарифоутворення у сфері теплопостачання.

2.5.8. Прогрес у галузі енергетичних мереж.

Забезпечення реалізації передінвестиційного етапу проекту Броди – Полоцьк. Захід виконаний частково. 19 травня 2006р. на засіданні Спільної робочої групи Україна – Польща – ЄК Українською і Польською сторонами схвалено рамковий бізнес-план проекту Одеса – Броди – Полоцьк, розроблений міжнародним консалтинговим консорціумом. Міжнародними експертами з урахуванням рекомендацій українських та польських операторів ринку підготовлено проект Угоди, який передано до ЄК для остаточного доопрацювання. Польська сторона оголосила про готовність залучити €400 млн. на фінансування проекту, у т.ч. і з фондів ЄС.

Вжиття заходів для укладення зовнішньоекономічних договорів з метою диверсифікації джерел постачання газу. Захід не виконаний – і не міг бути виконаний. Єдиним потенційним постачальником газу, альтернативного російському, був Туркменістан – проте його газ за контрактований Росією на 25 років наперед.

Розроблення технічних та організаційних заходів щодо приєднання об’єднаної енергетичної системи (ОЕС) України до транс’європейських електричних мереж. Захід виконаний частково. Координаційною радою з питань інтеграції ОЕС України до об’єднання енергосистем європейських країн та розвитку експортного потенціалу електроенергетичної галузі ухвалено Першочергові заходи (Концепцію) щодо інтеграції ОЕС України. Розроблено проекти Інструкції про порядок розподілу пропускної

спроможності для постачання електроенергії міждержавними мережами та Тимчасової інструкції про визначення та розподіл пропускної спроможності міждержавних перетинів ОЕС України, які готуються до затвердження.

Активізація співробітництва з державами-членами ЄС щодо приєднання об’єднаної енергетичної системи України до транс’європейських електричних мереж. Захід виконаний частково. У травні 2006р. Генеральною асамблеєю UCTE акцентована спільна заявка операторів енергосистем України та Молдови щодо приєднання до UCTE. Здійснюються кроки щодо створення технічного комітету Україна – Молдова – UCTE, яким буде розроблено Каталог заходів щодо приведення енергосистем України та Молдови до умов UCTE. Реалізується проект “Підтримка інтеграції України до транс’європейських мереж” (€3 млн.).

2.5.9. Прогрес у сфері транзиту природного газу.

Продовження роботи із:

- забезпечення в установленому порядку охорони найбільш важливих об’єктів лінійної частини магістральних газопроводів. Захід виконаний частково. Продовжується взаємодія та постійний обмін інформацією між Мінпаливенерго, НАК “Нафтогаз України” та МВС про стан криміногенної обстановки, виявлені нові технологічні та технічні прийоми посягань на об’єкти. Завершено передачу під охорону ДП “Нафтогазбезпека” об’єктів ДАТ “Чорноморнафтогаз” і найбільш складних у криміногенному аспекті районів лінійної частини газопроводів Управління магістральних газопроводів “Донабтрансгаз”;
- встановлення технічних засобів охорони стаціонарних об’єктів, розташованих на магістральних газопроводах. Захід виконаний частково. Продовжуються роботи з оснащення об’єктів ДК “Укртрансгаз” системами відеоспостереження та периметральної охоронної сигналізації.

2.5.10. Прогрес у реструктуризації вугільних шахт.

Розроблення проектів:

- Закону України “Про особливості приватизації вугледобувних підприємств”. Захід не виконаний;
- Постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Програми “Українське вугілля”. Захід виконаний частково. Проект Постанови внесено на розгляд Кабінету Міністрів 6 грудня 2006р.; опрацьовується структурними підрозділами Секретаріату;
- Програми видобутку та утилізації газу метану вугільних родовищ. Захід не виконаний.

2.5.11. Підвищення ефективності використання енергії та відновлюваних джерел енергії.

Розроблення механізму державного регулювання та економічного стимулювання ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів суб’єктами господарювання та населенням. Захід виконаний частково. НКРЕ розроблено та 23 листопада 2006р. внесено на розгляд Уряду законопроект “Про забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів”.

Розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо включення додаткових заходів до Програми державної підтримки розвитку нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії малої гідро- та теплоенергетики. Захід виконаний частково. За даними урядових структур, розроблення проекту постанови досі триває.

2.5.12. Продовження співробітництва з питань атомної енергії та ядерної безпеки.

Вжиття заходів для реалізації Концепції підвищення безпеки діючих енергоблоків атомних електростанцій. Захід виконаний частково. Видано наказ Мінпаливенерго та Держатомрегулювання №19/10 від 25 січня 2006р. “Про організацію робіт з підвищення безпеки діючих енергоблоків атомних електростанцій”, що визначає підходи з реалізації Концепції. Узгоджено План-графік реалізації організаційно-технічних заходів на 2006р. щодо виконання Концепції з наданням загальних обсягів робіт на 2007-2008рр. (передбачає реалізацію 34 пілотних проектів). Розроблені стаціонарні побічні план-графіки реалізації заходів Концепції на кожній АЕС. Розроблено та затверджено план-графік фінансування заходів з підвищення безпеки. До кінця 2006р. було заплановано виконання 31 заходу з підвищення безпеки та модернізації діючих енергоблоків АЕС. Реально виконано – 43.

Забезпечення виконання кредитних та гарантійних угод, укладених між Україною та ЄБРР і Євратомом щодо модернізації та підвищення безпеки енергоблоку №2 Хмельницької та енергоблоку №4 Рівненської

атомних електростанцій. Захід виконаний частково. 27 червня 2006р. набула чинності Кредитна угода з ЄБРР щодо модернізації та підвищення безпеки названих енергоблоків. Кредитна угода з Євроатомом набула чинності на початку липня 2006р. Підготовлена заявка на першу вибірку коштів кредиту в розмірі €50 млн. У 2006р. оголошено та проведено “пілотний” тендер за рахунок коштів ЄБРР на закупівлю системи контролю переміщення трубопроводів (для Х2/Р4). Протягом року постійно проводилися наради із загальною координацією виконання заходів, підготовки технічних специфікацій і тендерної документації для організації тендерів на постачання обладнання за рахунок коштів кредиту ЄБРР/Євроатом.

Забезпечення виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії про співробітництво у сфері мирного використання ядерної енергії. Захід виконаний частково. Названа Угода виконується в рамках Меморандуму між Україною та ЄС про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі, проектів технічної допомоги TACIS та МАГАТЕ. Відповідно до рекомендацій МАГАТЕ INFCIRC/225/Rev4, 1999р. “Фізичний захист ядерного матеріалу і ядерних установок” під час модернізації систем фізичного захисту ядерних об’єктів постійно враховуються міжнародні стандарти. Протягом року постійно проводилися наради із загальною координацією виконання заходів, підготовки технічних специфікацій та тендерної документації для організації тендерів на постачання обладнання за рахунок коштів кредиту ЄБРР/Євроатом. Наказом Мінпаливенерго від 2 жовтня 2006р. на НАЕК “Енергоатом” покладено виконання обов’язків головної організації із стандартизації в ядерно-промисловому комплексі.

Забезпечення дотримання міжнародних стандартів ядерної безпеки під час модернізації систем фізичного захисту ядерних об’єктів.

Захід виконаний частково. Розроблення проектів модернізації систем фізичного захисту АЕС відбувається згідно з вимогами чинного законодавства України та рекомендацій МАГАТЕ (INFCIRC/225/Rev.4). Аналіз ефективності проектів модернізації системи фізичного захисту проводиться із залученням міжнародних експертів. 3 серпня 2006р. затверджено Державну програму забезпечення безпечного зберігання відпрацьованих високоактивних джерел іонізуючого випромінювання (Постанова Кабінету Міністрів №1092).

Забезпечення виконання заходів щодо зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС. Захід виконаний частково. Через неготовність нового сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП-2) ЧАЕС не змогла приступити до зняття енергоблоків з експлуатації.

Забезпечення виконання плану здійснення заходів на об’єкті “Укриття” та розвитку необхідної інфраструктури. Захід виконаний частково. Продовжуються роботи зі стабілізації нестабільних конструкцій об’єкта “Укриття” і спорудження об’єктів інфраструктури, необхідних для будівництва нового безпечного конфайменту (НБК). Робота Оціночного комітету з оцінки тендерних пропозицій на будівництво НБК фактично завершилася в січні 2006р., однак оголошення переможця торгів ЄБРР відкладено на невизначений термін. Протягом 2006р. проводилися консультації з ЄБРР щодо шляхів вирішення проблеми, проте взаємоприйняттого рішення на цей час не знайдено.

Розроблення проекту державної програми поводження з радіоактивними відходами з урахуванням вимог законодавства ЄС. Захід виконаний частково. Протягом 2006р. тривало узгодження проекту концепції Загальнодержавної програми поводження з радіоактивними відходами, проте розробка проекту Концепції так і не була завершена.

МІЖЛЮДСЬКІ КОНТАКТИ

№ пункту Плану дій	Розділи та пункти Плану дій	Індекс виконання заходів		Індекс виконання Плану дій		Оцінка Консорціуму експертів (прогрес)	Оцінка Українського Уряду (прогрес)	Оцінка ЄС (прогрес)										
		2005	2006	2005	2006	2005-2006	2005-2006	2005-2006										
2.6. МІЖЛЮДСЬКІ КОНТАКТИ		Повне виконання <table><tr><th>Рік</th><th>Індекс виконання</th></tr><tr><td>2005</td><td>0.73</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.77</td></tr><tr><td>2005</td><td>0.43</td></tr><tr><td>2006</td><td>0.48</td></tr></table>				Рік	Індекс виконання	2005	0.73	2006	0.77	2005	0.43	2006	0.48			
Рік	Індекс виконання																	
2005	0.73																	
2006	0.77																	
2005	0.43																	
2006	0.48																	
2.6.1-2.6.3	Наука і технологія, дослідження та розвиток	0,70	0,83	0,43	0,56	певний	помірний	помірний										
2.6.4-2.6.6	Освіта, навчання та молодь. Культура та аудіовізуальні питання	0,78	0,71	0,46	0,42	певний	значний	значний										
2.6.7	Співробітництво у сфері громадянського суспільства	н/з	н/з	н/з	н/з													
2.6.8	Транскордонне та регіональне співробітництво	1,00	0,93	0,73	0,70	значний	помірний	—										
2.6.9	Громадське здоров'я	0,69	0,70	0,34	0,38	помірний	певний	потребує подальшого поглиблення										

НАУКА І ТЕХНОЛОГІЯ, ДОСЛІДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК

2.6.1. Підготовка інтеграції України до Європейського дослідного простору.

Вжиття заходів для виконання плану дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері науки та технологій. Захід виконаний частково. Названий план дій досі не затверджений, проте співробітництво України з ЄС у сфері науки і технологій є досить активним, зокрема, у сфері космічних технологій.

2.6.3. Сприяння інтеграції України для досягнення високого рівня наукового обміну.

Забезпечення постійного інформування українських наукових організацій про хід виконання програми “Марі Кюрі”. Захід виконаний частково. Національним інформаційним центром України зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій забезпечується постійне інформування українських наукових організацій про можливості програми Марі Кюрі, 6 і 7 рамкових Програм ЄС в Україні, а також – про оголошення конкурсів за Програмою ІНТАС. Проте, можливості цих програм використовуються не повною мірою.

Вжиття заходів для укладення Угоди про співробітництво між Україною та Міжнародною асоціацією ІНТАС. Захід виконаний.

22 березня 2006р. підписана Конвенція між Україною та Міжнародною асоціацією ІНТАС про співробітництво у спільному конкурсі грантів для молодих вчених (YSF). Започатковано Програму грантів Україна-ІНТАС для молодих вчених на 2006-2007рр.

Проведення спільно з Міжнародною асоціацією ІНТАС конкурсу “Стипендії для молодих науковців”. Захід виконаний. Конкурс проведений у вересні 2006р. Відібрані 11 проектів із загальною сумою фінансування €170 тис., до реалізації яких залучені сім університетів і чотири НДІ.

Вжиття заходів для укладення Рамкової угоди між Кабінетом Міністрів України та Європейським космічним агентством щодо співробітництва у використанні космічного простору в мирних цілях. Захід не виконаний.

Забезпечення реалізації українсько-європейських проектів щодо комерціалізації космічних технологій. Захід виконаний частково. У межах досягнення мети вироблені лише методичні рекомендації стосовно захисту об’єктів інтелектуальної власності в рамках комерціалізації українських космічних технологій. Водночас, співробітництво у сфері космічних технологій є досить активним – Україна бере участь у проекті Глобального моніторингу заради безпеки довкілля (GMES), трьох проектах у галузі космічних досліджень Землі (ERUNET, OSCSAR, FEMINE), братиме – у проекті VEGA (розробка та виготовлення двигуна

4-го ступеня; *AURORA* (Програма міжпланетних місій), *FLPP* (Програма з підготовки створення носіїв майбутнього) та ін.

Вжиття заходів з метою сприяння підвищенню рівня поінформованості про Європейський дослідницький простір та заінтересованості наукової спільноти України в участі у наукових програмах ЄС. Захід виконаний частково. Попри діяльність Національного інформаційного центру України зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій і проведення публічних заходів (наприклад, у лютому 2006р. проведено круглий стіл “Участь України в 7-1 Рамковій програмі ЄС з досліджень та розвитку”), можливості участі українських науковців використовуються не повною мірою.

ОСВІТА, НАВЧАННЯ ТА МОЛОДЬ

2.6.4. Реформування та вдосконалення системи освіти і навчання та діяльність у напрямі наближення до стандартів і практики ЄС.

Розроблення заходів, необхідних для виконання вимог Болонського процесу в Україні. Захід виконаний частково. Україна приєдналася до Болонського процесу у 2005р., проте досі всі його вимоги не виконані.

Вжиття заходів для приєднання до європейської системи забезпечення якості вищої освіти (ENQA). Захід виконаний частково. Процес приєднання не завершений.

Розроблення проектів постанов Кабінету Міністрів України:

- “Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001р. №978 “Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах” (з метою наближення процедури акредитації до європейської системи акредитації). Захід не виконаний;
- “Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2003р. №1380 “Про ліцензування освітніх послуг” (з метою спрощення умов ліцензування освітніх послуг). Захід виконаний частково. Відповідні зміни внесені 15 березня 2006р.

2.6.5. Розширення співробітництва у сфері освіти, стажування та молоді.

Продовження співпраці з Європейською Комісією щодо участі у програмі “Еразмус Мундус”. Захід виконаний частково. Попри те, що число українських студентів, які отримали гранти в рамках програми, збільшується (у 2004/2005н.р. – шість осіб, у 2005-2006 – 24 особи), її можливості використовуються далеко не повною мірою.

Здійснення заходів щодо організації візиту в Україну представників програми “Молодь” (YOUTH) для ознайомлення з національною молодіжною політикою, діяльністю молодіжних організацій. Захід виконаний. Відбувається процес презентації програми в областях України.

КУЛЬТУРА ТА АУДІОВІЗУАЛЬНІ ПИТАННЯ

2.6.6. Активізація культурного та аудіовізуального співробітництва.

Забезпечення:

- вжиття заходів для міжнародного культурного обміну з державами-членами ЄС. Захід виконаний частково – лише в такий спосіб можна сформулювати оцінку ступеня виконання так широко сформульованого заходу (враховуючи, що зазначений обмін дійсно відбувається);
- проведення Дня Європи в містах України. Захід виконаний. Дні Європи проводяться в містах України з 2003р.;
- розроблення проекту закону України “Про ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення (із змінами, внесеними Протоколом від 9 вересня 1998р.)”. Захід не виконаний. Україна підписала названу Конвенцію 14 червня 1996р., проте вона досі не ратифікована. Відповідний законопроект на розгляд Парламенту не поданий;
- вжиття заходів для участі у програмі “Європейська культурна столиця”. Захід виконаний частково. Захід був дуже важливим, оскільки обрання європейської культурної столиці з-поміж столиць (міст) країн-членів ЄС проводилося востаннє. Були вжиті всі необхідні процедурні кроки для номінування Києва, проте, статус означеної столиці отримав Стамбул;
- проведення консультацій з ЄС щодо можливості участі України у Програмі “Культура – 2007”. Захід виконаний частково.

ТРАНСКОРДОННЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

2.6.8. Розширення контактів та співробітництва на транскордонному та регіональному рівнях із сусідніми країнами – новими членами ЄС шляхом використання можливостей та врахування викликів, що виникають у зв'язку із розширенням ЄС.

Вжиття заходів для виконання Програм сусідства Україна – Польща – Білорусь, Україна – Угорщина – Словаччина, Україна – Румунія, CADSES. Захід виконаний частково. Проведені ряд консультативних і координаційних зустрічей і нарад стосовно виконання Програм сусідства (ПС). Результативність їх відчутно різниться. Так, якщо для ПС “Україна – Польща – Білорусь” 26 квітня 2006р. на засіданні Спільного наглядового комітету затверджено перелік проектів (у т.ч. три – за участю України), які рекомендовані до фінансування (загальний бюджет проектів з українськими аплікантами разом із співфінансуванням – €654,6 тис.), то в рамках ПС “Україна – Румунія” у 2006р. лише вирішувалося питання щодо започаткування роботи української частини програми. Реалізація проектів досі не започаткована.

Розроблення проекту Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010рр. Захід виконаний. Вказана програма затверджена Постановою Кабінету Міністрів №1819 від 27 грудня 2006р.

ПИТАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

2.6.9. Підвищення за взаємодії та підтримки Всесвітньої організації охорони здоров'я рівня охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні відповідно до норм ЄС. Розвиток зв'язків між інформаційною системою України та існуючою в ЄС системою моніторингу індикаторів стану громадського здоров'я. Інтеграція України в інформаційну систему охорони здоров'я EUPHIN.

Знання та інформація у сфері охорони здоров'я

Забезпечення щорічного поновлення статистичної бази даних “Здоров'я для всіх” відповідно до проекту EUPHIN – Схід. Захід виконаний частково. Відкриті статистичні дані не відповідають вимогам повноти, порівнянності тощо. Водночас, статистичні дані спеціалізованого підрозділу МОЗ відсутні у відкритому доступі.

Нагляд за інфекційними хворобами та охорона здоров'я (епідеміологічний контроль і нагляд)

Вжиття заходів для участі України в роботі Європейського консультативного органу з боротьби з ВІЛ/СНІДом. Захід виконаний частково, докладної інформації про результати участі немає.

Вжиття заходів для реалізації проектів з протидії ВІЛ/СНІДу. Захід виконаний частково. Попри створення Національної координаційної ради з питань запобігання розширенню ВІЛ/СНІДу (2005р.), Комітету з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним хворобам як урядового органу державного управління (2006р.), впровадження антиретровірусної терапії хворим на ВІЛ-інфекцію/СНІД, інформаційні кампанії та інші заходи, Україна продовжує перебувати у стані епідемії ВІЛ/СНІДу, ситуація навіть не стабілізована. ■

2.4. СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ ТА ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Названий підрозділ містить лише два заходи, внаслідок чого до нього не можуть бути застосовані математичні методи, тому коректним є їх окреслення в текстовій версії. Цей напрям співробітництва будується на основі окремого Плану дій, в межах якого зроблено багато важливих кроків.

Співробітництво між Україною та ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ є реальною “доданою вартістю” до УПС. План дій у сфері юстиції і внутрішніх справ щодо України став у 2001р. першим документом такого рівня у відносинах ЄС з третіми державами. Реалізація Плану позитивно оцінювалася експертними місіями ЄС (у грудні 2005р. та лютому 2006р.). Найбільш ефективною названа діяльність у цій сфері також під час проведення Європейською стороною оцінки виконання Плану дій Україна-ЄС.

У Гаазькій програмі на 2005-2010рр. ЄС переглянув свою політику в зазначеному напрямі, що стало підґрунтям нового Плану дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. Це двосторонній документ із зобов'язаннями обох сторін, План-графік імплементації якого має стати “живим” і щорічно оновлюваним.

Водночас, узгодження протягом більш ніж півтора року основних напрямів подальшого співробітництва, а також рівень зобов'язань, передбачених Планом, викликають побоювання з приводу можливості

його динамічного впровадження, а надалі – ефективного моніторингу та своєчасного оновлення.

Міграція та притулок. З однієї сторони, головним досягненням у цьому напрямі співробітництва є підписання в червні 2007р. Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб. Але, на відміну від Росії, Українській стороні вдалося відстояти лише дворічний перехідний період її запровадження.

При цьому, адміністративна, технічна та фінансова спроможність України виконувати цю Угоду є слабкою. Незважаючи на фінансову підтримку ЄС в рамках програми *TACIS*, повільна робота з формалізації доступу України до програм та агентств ЄС може призвести до перерви виконання взятих ЄС реадмісійних домовленостей.

Крім того, під час започаткування переговорів про реадмісію передбачалося одночасне укладення подібних угод між Україною та державами призначення, транзиту та постачальниками нелегальних мігрантів.

На цей час Україна підписала лише 13 реадмісійних угод, серед яких – угоди з Молдовою і Росією (потребують ратифікації). Необхідно актуалізувати проект угоди з Білоруссю. Більш складною є ситуація щодо угод з країнами-постачальниками нелегальних мігрантів. На етапі підписання – лише угода з В'єтнамом, тоді як Китай, Індія та інші країни не висловлюють готовності до належних переговорів. Не надається в цьому питанні й відповідна підтримка ЄС.

Не було приділено достатньої уваги розробленню стратегії міграційної політики. Незважаючи на те, що протягом чотирьох років тривало опрацювання законопроекту про засади міграційної політики, у квітні 2007р. він був відхилений Парламентом. Також не завершено роботу над опрацюванням Національної програми реформування міграційно-візової політики України та її адаптації до стандартів ЄС, що було передбачено заходами з виконання Плану дій Україна-ЄС на 2005р.

З метою уникнення розпорошення функцій з надання громадянства, паспортної роботи, реєстрації та обліку фізичних осіб, міграції та біженців необхідно вдосконалити інституційне забезпечення міграційної політики.

Слід істотно покращити законодавство з питань в'їзду, виїзду іноземців та умов перебування незаконних мігрантів в Україні. На цей час діють лише два пункти для їх тимчасового перебування в Україні – у Волинській та Чернігівській областях. Водночас, зволікається передача Комітету у справах національностей та релігій майнового комплексу Пункту тимчасового розміщення біженців у Мукачевому, побудованого за підтримки ЄС. Необхідно розбудовувати мережу таких пунктів і приводити їх у відповідність з європейськими стандартами.

Візова політика. Одним із досягнень сторін є укладення Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз, яка, проте, відкриває лише довгострокову перспективу взаємного безвізового режиму. Угода має забезпечити прозору та чітку процедуру отримання шенгенських віз, оформлення багаторазових (до п'яти років) і безкоштовних віз для окремих категорій громадян. Але вона має бути ратифікована як Парламентом України, так і 27 країнами-членами ЄС, що може стати тривалим процесом. Тим часом, з огляду на входження до Шенгенської зони держав ЄС - сусідів України, гострота проблеми підвищується.

Вже сьогодні є досить "чутливим" питання видачі українцям шенгенських віз дипломатичними і консульськими установами країн ЄС. Серед основних скарг – збільшення кількості документів, що подаються для отримання візи, тривалість терміну розгляду заяв, збільшення витрат на оформлення віз через появу фірм-посередників, неадекватне ставлення співробітників консульських установ тощо. Залишається не вирішеним питання отримання українцями безкоштовних транзитних віз.

Водночас, Україна ще у 2005р. в односторонньому порядку встановила безвізовий режим в'їзду для громадян країн ЄС, а також Швейцарії, Ліхтенштейну, Канади, Японії, США. А ЄС уже порушує питання про запровадження безвізового режиму для громадян Румунії і Болгарії. Враховуючи ситуацію, подальший візовий діалог слід вести з урахуванням солідарного підходу та національних інтересів України.

Також необхідно якомога скоріше досягти домовленості про запровадження малого прикордонного руху з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією. На цей час лише з Угорщиною проведено перший раунд переговорів.

Прикордонне співробітництво. Експертами сторін позитивно оцінюються стратегічні напрями розвитку та модернізації прикордонної служби України на основі стандартів ЄС. Водночас залишається

актуальним поступовий перехід від системи "захисту" до системи "управління" державним кордоном України.

Недостатньо результативно є робота з демаркації та делімітації недемаркованих кордонів України.

Посиленню співпраці з ЄС мають сприяти підписані в червні 2007р. Робочі домовленості між Держприкордонслужбою України та Агентством ЄС з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (*FRONTEX*).

Сьогодні з 80 пунктів перетину державного кордону України – лише 40 відповідають міжнародним стандартам. За підтримки ЄС, побудовано пункти перетину в Чопі (€3 млн.), Рава-Руській (€10 млн.), Ягодині (€5,75 млн.). Водночас, потребує вдосконалення порядок визначення обсягів, напрямів і процедур залучення технічної допомоги на розбудову прикордонної інфраструктури. Україна має найбільший обсяг транзитної нелегальної міграції на своєму східному кордоні, тому необхідно спрямовувати значні обсяги власних ресурсів і допомогу ЄС на облаштування саме цієї ділянки. Західні кордони надійно захищаються ЄС.

Боротьба з корупцією. З 1 січня 2006р. Україна стала повноправним членом Групи держав проти корупції (ГРЕКО). Останнім часом прийнято ряд законодавчих і нормативних актів, спрямованих на попередження корупції, це визначено загальнодержавним пріоритетом на найвищому рівні.

Ще наприкінці 2006р. ратифіковано ряд міжнародних конвенцій про боротьбу з корупцією, однак вони набудуть чинності лише після імплементації їх положень у національне законодавство. Надто довго опрацьовуються проекти нового закону "Про державну службу України" та Кодексу честі державного службовця (з 2005 р.).

Корумпованість і хабарництво залишаються українською проблемою. Існують непоодинокі випадки корупції в політичних та судових колах, правоохоронних і контролюючих органах, виправних установах і військових підрозділах. Законом передбачена відповідальність за корупційні діяння осіб, які займають політичні посади, проте жодної кримінальної справи з цього приводу не порушено. Недостатня увага приділяється усуненню причин та умов, що сприяють корупції.

Боротьба з організованою злочинністю. За офіційною інформацією МВС та Генеральної прокуратури, криміногенна ситуація в Україні є стабільною. Підвищився рівень співробітництва між правоохоронними органами, створюється єдина електронна інформаційна система з питань боротьби зі злочинністю. Правоохоронці беруть активну участь у міжнародних оперативно-профілактичних заходах боротьби з транскордонною злочинністю.

Зміни до Кримінального кодексу 2006р. посилили відповідальність за торгівлю людьми та втягнення в заняття проституцією. Прийняті державні програми визначили конкретні кроки протидії торгівлі людьми та профілактики правопорушень до 2010р. Водночас, зберігається практика надто тривалої підготовки законопроектів про ратифікацію міжнародних угод. Понад два роки готуються документи для ратифікації Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми.

Крім того, не налагоджено ефективний механізм контролю за впровадженням прийнятих рішень. Наслідком стало внесення України до списку держав із значним числом жертв торгівлі людьми та невідповідністю вимогам ліквідації тяжких її форм (*у Доповіді про торгівлю людьми Державного департаменту США, оприлюдненій у червні 2007р.*). Слід здійснити ґрунтовний аналіз обставин, що призвели до погіршення оцінки ситуації в Україні.

Хоч останніми роками в Україні, завдяки зусиллям правоохоронних органів, відзначаються позитивні тенденції у боротьбі з наркоторгівлею, але вона поступово перетворюється з транзитної країни на ринок споживання. За даними МНС України (*лютий 2007р.*), число наркозалежних щорічно збільшується на 10-12%, з них дорослих – 27%, підлітків – 60%, дітей віком 11-14 років – 13%; і середній вік наркоспоживача щороку знижується на 0,1-0,15 року. За останні п'ять років число споживачів наркотиків серед дітей і підлітків віком до 16 років збільшилося на 45%. Складною є ситуація зі збільшенням захворювань на ВІЛ/СНІД і гепатит, які безпосередньо пов'язані з проблемою наркоманії.

Необхідно забезпечити більш активну роботу з громадськістю, посилити співпрацю з ЄС у сфері протидії незаконному переміщенню наркотиків. Позитивним прикладом такого співробітництва є програма

БУМАД ("Білорусь, Україна та Молдова проти наркотиків"). Необхідно також вивчити можливість налагодження співробітництва з Центром ЄС з питань боротьби зі споживанням і розповсюдженням наркотиків (EMCDDA).

Співробітництво з Європолом та Євроюстом. Затримка з прийняттям відповідного українського законодавства, зокрема щодо системи захисту інформації і персональних даних, призупинила роботу з укладання угоди з Євроюстом, хоча головні положення тексту Угоди сторонами узгоджено. Також відсутній реальний прогрес у переговорах щодо стратегічної угоди з Європолом.

Боротьба з тероризмом. Свідченням прогресу у сфері боротьби з тероризмом є припинення процедури "активного моніторингу" України з боку Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ). Протягом останніх років Україна приєдналася до ряду конвенцій Ради Європи в цій сфері, внесені відповідні зміни до національного законодавства.

Україна – єдина держава не-член ЄС, яка має доступ до інформаційних баз європейських держав у сфері боротьби з відмиванням грошей, протидії фінансуванню тероризму та наркоторгівлі. У червні 2007р. в першому читанні схвалено законопроект про імплементацію нової редакції Сорока рекомендацій Групи ФАТФ.

Водночас, це питання не має бути лише в полі уваги державних органів, що здійснюють співробітництво з Групою ФАТФ. Має бути розроблена чітка система заходів попередження виникнення чи подолання негативних тенденцій в політичній і соціально-економічній сферах, які тягнуть у собі потенційні загрози екстремізму та тероризму (поляризація населення за рівнем доходу, криміналізація окремих сфер суспільного життя, напруженість політичних суперечок, посилення міжетнічних і релігійних протиріч тощо). Увагу також слід звернути на потенційну загрозу тероризму, яку несуть кримінальні угруповання нелегальних мігрантів.

Розвиток судової системи. І міжнародні, і вітчизняні експерти відзначають значні проблеми у сфері судочинства. Незважаючи на продовження кодифікації судового законодавства (прийняття Кодексу адміністративного судочинства та Цивільного процесуального кодексу), створення єдиного державного реєстру судових рішень, кроки Президента та Уряду в цьому напрямі – ситуація залишається критичною.

Закон України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" є взірцем для інших країн-членів Ради Європи. Але чи спроможна буде Україна виконати взяті в його рамках зобов'язання, з огляду на зростання кількості звернень українських громадян до Європейського суду та винесення ним рішень не на користь України? (у 2002р. – лише одне рішення, 2003р. – шість, 2004р. – 13, 2005р. – 119, з початку 2007р. – 65 рішень проти України). За даними Європейського суду, Україна посідає друге місце у списку порушників

прав людини, поступаючи Туреччині і випереджаючи Грецію та Росію, причому це *лідерство забезпечив розгляд менш 1% заяв*.

Залишається низьким рівень впровадження законодавства, високою – залежність судів від впливу органів державної влади, невирішеним – питання фінансування судової системи, недостатньо прозорим – процес призначення суддів на посади та корупція.

Також останні події, пов'язані з Конституційним судом, Генеральною прокуратурою, правоохоронними органами ще раз засвідчили необхідність відпрацювання чітких і прозорих правил діяльності цих установ.

З огляду на поляриність поглядів народних депутатів, урядовців, представників судової гілки влади, міжнародних експертів щодо прийнятих за основу Верховною Радою законопроектів "Про судову систему" та "Про статус суддів" необхідно створити робочу групу із залученням практиків і науковців для спільного пошуку компромісних підходів і забезпечити прийняття цих законів.

Затримання та ув'язнення. Позитивно можна відзначити ратифікацію Україною в липні 2006р. Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

Разом з тим, хоча влада вживає законодавчих і практичних заходів, спрямованих на унеможливлення приниження засуджених у виправних установах, але ситуація із застосуванням тортур в Україні залишається тривожною. За інформацією Української Гельсінкської спілки з прав людини, щорічно лише ця організація отримує до 500 повідомлень, що свідчать про факти катувань, які можна вважати доволі правдивими.

Кроком до гуманізації пенітенціарної системи має стати покладення функцій щодо спрямування та координації діяльності Державного департаменту з питань виконання покарань на Міністерство юстиції України. Необхідно забезпечити внесення відповідних змін до Кримінально-процесуального, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів, прийняти найближчим часом комплексну програму удосконалення роботи кримінально-виконавчої служби.

У цілому, і Європейська, і Українська сторони оцінюють роботу з питань юстиції і внутрішніх справ як "значний прогрес". Але в цій сфері залишаються системні проблеми, вирішення яких є лакмусовим папірцем для оцінки відповідності України європейським стандартам демократії та є болючими для окремої людини, суспільства, політичної еліти. Насамперед це стосується корупції, реформування та діяльності судової системи.

Водночас, діяльність Уряду зосереджувалася переважно на розробці певних законопроектів, опрацюванні міжнародних угод, схваленні різноманітних стратегічних, програмних документів і заходів. Тому, визначаючи наступні кроки, слід звернути увагу на необхідність імплементації всіх раніше прийнятих рішень, побудувати систему моніторингу на підставі оцінки досягнення конкретних результатів. ■

МЕТОДОЛОГІЯ МОНІТОРИНГУ

Моніторинг виконання Плану дій в рамках проекту ґрунтується на аналізі перебігу виконання щорічних *Заходів щодо виконання Плану дій (далі – Заходи)*. Застосовується система кількісних і якісних показників.

Кількісні показники: повнота виконання (повне виконання, часткове, невиконання); дотримання визначених термінів; стадія реалізації заходу (підготовка рішень, прийняття та впровадження рішень, отримання практичних результатів, контроль); відсоток виконаних/невиконаних заходів.

Якісні показники: відповідність заходів пріоритетам і цілям, визначеним у Плані дій; ефективність заходу для досягнення цілі (пріоритету); практичні результати виконаних (наслідки не виконання) заходів.

Показник виконання має два компоненти: *Індекс виконання заходів та Індекс виконання Плану дій* (Індекс досягнення цілей).

Індекс виконання заходів визначається на підставі кількісного моніторингу виконання позицій *Заходів*. Якщо позиція (конкретний захід, група заходів розділу, підрозділу) повністю і вчасно виконана/виконані, індекс має значення "1"; якщо не виконаний/не виконані – "0". Отже, індекс набуває значення від "1" до "0", залежно від ступеня і вчасності виконання конкретного заходу (групи заходів).

Індекс виконання Плану дій (Індекс досягнення цілей) визначається методом експертної оцінки. Експерти оцінюють відповідність заходів визначеним у Плані дій цілям і пріоритетам, ступінь впливу їх виконання/не виконання на досягнення цілі (пріоритету). Якщо вплив заходів максимальний і результат їх повного і вчасного виконання позитивний, індекс має значення "1". Якщо заходи не відповідають зазначеним цілям і результат їх

реалізації є негативним – "0". Отже, індекс набуває значення від "1" до "0", залежно від значення *Індексу виконання заходів*, відповідності і ступеня впливу заходу на досягнення відповідних цілей Плану дій, стадії реалізації конкретних заходів і їх результату.

Експерти оцінювали ступінь виконання заходів і досягнення відповідних цілей Плану дій, станом на кінець лютого 2006р. та 2007р. (завершення першого і другого років виконання Плану дій). Оцінка здійснювалася за всіма розділами, за кожним зазначеним заходом окремо¹.

Середньозважені показники обох *Індексів* стосовно кожного розділу, що наведені в діаграмах, дозволяють оцінити виконання *Заходів* і досягнення пріоритетів Плану дій стовно всієї сфери.

Оцінка Консорціуму експертів наводилася за шкалою показників, що використовується Урядом в Положінні про документі. **Оцінка Українського Уряду та Оцінка ЄС**, наведені в таблицях, представлені в Положінні про документі, станом на кінець лютого 2007р. Використана шкала містить наступні показники (за висхідною): "помірний прогрес", "певний прогрес", "значний прогрес", "мети досягнуто". Використання урядової шкали оцінки при оцінюванні Консорціумом експертів дало можливість порівнювати отримані результати.

Індекси за два роки не складаються. Середньозважений показник дає можливість порівняти ступінь прогресу виконання Плану дій з оцінками, які надаються в урядовому Положінні про документі за наступною шкалою: 0-0,2 – прогрес обмежений чи відсутній; 0,2-0,4 – помірний прогрес; 0,4-0,6 – певний прогрес; 0,6-1 – значний прогрес; 1 – мети досягнуто.

¹ За винятком розділу 2.4. *Співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ*. Названий розділ містить лише два заходи, включно із завданням виконання окремого Плану дій Україна-ЄС у цій сфері, внаслідок чого до нього не можуть бути застосовані математичні методи.

УКРАЇНА-ЄС: ВІД ПЛАНУ ДІЙ ДО ПОСИЛЕНОЇ УГОДИ

У рамках виконання проекту “Громадський моніторинг Плану дій Україна-ЄС” Центр Разумкова, за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” та Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва, 15 червня 2007р. провів у Києві засідання тематичного Круглого столу. До цього засідання була підготовлена та видана книга “Україна-ЄС: від Плану дій до посиленої угоди”, яка містить узагальнені проміжні результати проекту: аналітичні матеріали, дані соціологічного дослідження та експертного опитування, документи з питань виконання Плану дій.

У засіданні Круглого столу взяли участь представники законодавчої і виконавчої влади України, наукових установ, неурядових структур, посольств зарубіжних держав, міжнародних організацій та засобів масової інформації.

Нижче наводяться виступи учасників Круглого столу – представників офіційних установ, які безпосередньо опікуються питаннями виконання Плану дій, а саме: державних установ України, делегації Європейської Комісії в Україні та посольства Німеччини, яка на той час головувала в Європейському Союзі¹.

РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ МАЮТЬ БУТИ ВИКОРИСТАНІ ПРИ ФОРМУВАННІ НОВОГО ФОРМАТУ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ



Ігор ДІР,
керівник Головної служби
зовнішньої політики
Секретаріату Президента України

Насамперед, обіцяю, що думки і позиції, які сьогодні будуть висловлені під час дискусії, а також представлена тут книга будуть передані Президенту України, будуть уважно вивчені і взяті до уваги Секретаріатом.

Проте, хочу сказати кілька слів не як представник Секретаріату Президента, а як людина, яка досить тривалий час займалася безпосередньо питаннями європейської інтеграції й очолювала Департамент Європейського Союзу Міністерства закордонних справ.

Я переконаний, що європейська інтеграція – це тема, яка сьогодні стала, фактично, частиною життя суспільства. Європейський вибір України вже є не предметом дискусій, а частиною суспільної практики. І тематика, винесена сьогодні на обговорення – від Плану дій до нової посиленої угоди, свідчить про те, що зараз ми знаходимося на тому етапі, коли обговорюється не ступінь наших взаємостосунків і співробітництва з Європейським Союзом, а ті перспективи, які мають привести до глибокої інтеграції України до цієї організації.

План дій Україна-ЄС, підписаний 21 лютого 2005р., став насправді дієвим інструментом реалізації євроінтеграційних прагнень України. Результати його виконання є сьогодні підґрунтям обговорення нової посиленої угоди та пошуку того рівня наших стосунків, на який ми розраховуємо.

Ми вважаємо, що посилена угода має бути амбіційним документом, який привнесе, так би мовити, реальний *added value* в наші відносини. Ми вважаємо також, що наші переговори з ЄС і наші домовленості мають ґрунтуватися на принципі політичної асоціації та економічної інтеграції. Більше того, ми сьогодні маємо підстави для таких тверджень і маємо чітке розуміння того, чому новий рівень відносин буде взаємовигідним і прийнятним для обох сторін.

По-перше, що стосується політичної асоціації, то можна стверджувати, що вона формується вже сьогодні. Адже, якщо йдеться про європейські цінності – то, на думку наших партнерів із Брюсселя, Україна дійсно почала поділяти ці цінності, а саме: цінності демократії, свободи слова, верховенства прав людини, вільних і чесних виборів тощо. *По-друге*, в частині економічної інтеграції ми готові обговорювати питання створення зони вільної торгівлі, глибокої інтеграції в різних сферах економіки, яка буде вигідною і для країн Європейського Союзу, і для України.

І в досягненні цих реальних підстав для переговорів про посилену угоду, про наші майбутні стосунки з ЄС План дій і його виконання відіграли значну роль.

Тому я хотів би побажати, щоб на цьому Круглому столі були обговорені не лише поточний стан справ з виконання Плану дій і результати цього процесу, окреслені у представленій книзі, а насамперед – можливості використання досягнутих результатів під час формування нового рівня відносин між Україною і ЄС, який має бути зафіксований в посиленій угоді. ■

¹ Виступи наводяться за стенограмою, з певними скороченнями, в порядку, що відповідає черговості виступів під час засідання Круглого столу.

**ПОДОЛАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ
Є ПЕРЕДУМОВОЮ ПОГЛИБЛЕННЯ ЇЇ ВІДНОСИН
З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

Дірк ШЬОБЕЛЬ,
керівник відділу політики,
преси та інформації
Представництва Європейської
Комісії в Україні

Європейська Комісія надає надзвичайно великої уваги розвитку громадянського суспільства і впливу неурядових організацій на імплементацію Плану дій Україна-ЄС. Саме ці організації, на мою думку, можуть надати більш об'єктивну інформацію, тому проект моніторингу виконання Плану дій – це чудова ідея. Вона також добре реалізована, судячи з представленої сьогодні книги. Думаю, що це позитивний приклад, і та інформація, що викладена в книзі, відіграє помітну роль у нашій майбутній роботі.

Дипломатичною мовою я можу сказати, що цей Круглий стіл і публікація книги зроблені своєчасно, у “правильний” період часу, коли в Європейському Союзі відбуваються важливі події, які матимуть вплив на його відносини з Україною: 18 червня відбудеться засідання Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, а через кілька днів – засідання Європейської Ради, яке, скоріш за все, створить підґрунтя для угоди про Європейську Конституцію. Це – вирішальний момент для Європи, і я сподіваюся, що угода буде укладена. Звичайно, це матиме безпосередній вплив на Україну. Думаю, що це може покращити ситуацію у двосторонніх відносинах загалом і зокрема – в аспекті підписання посиленої угоди.

Тому доцільно сконцентрувати нашу увагу на міжнародних питаннях, а саме – на співробітництві між ЄС та Україною, і дещо відійти від питань внутрішньої політики, які домінували в наших дискусіях протягом останніх років. Ми сподіваємося, що політична криза завершилася, і ми побачимо вільні справедливі вибори 30 вересня ц.р.

Звертаючись до Звіту Європейської Комісії з виконання Європейської політики сусідства Україною, який ми використовуємо для оцінки перебігу імплементації Плану дій і який датований груднем 2006р., хочу сказати про те, що нас у ньому вразило – це те, що були проведені чесні справедливі вибори в березні 2006р. Сподіваюся, що й нові вибори, питання про які стоїть зараз на порядку денному, будуть такими самими, або навіть більш справедливими, більш чесними. Тому особливо важливою є участь представників країн-членів ЄС у спостереженні за дотриманням усіх принципів вільних і справедливих виборів.

Ще одне питання, яке стосується нашого співробітництва і яке становить для мене особливий інтерес, оскільки свого часу я брав участь у відкритті Місії ЄС з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Республіці Молдова. Я дуже радий, що український Уряд

і Президент вирішили продовжити повноваження Місії ще на два роки. Це довело, що проект був дуже успішним, і ми також хочемо його продовжити, тому я сподіваюся, що з цього питання буде укладена окрема угода.

Третє, що я хотів би підкреслити, – це позитивне співробітництво в енергетичному секторі. Хоча воно було затімарене внутрішніми подіями останніх місяців, але ми раді, що співробітництво в цьому секторі відбувалось і за “помаранчевого” Уряду, і продовжується за нинішнього, і я сподіваюся, що й надалі воно буде ефективним.

Що стосується негативних моментів, то хотів би привернути увагу до одного питання – це боротьба з корупцією. Це питання є дуже важливим і, звичайно, до його вирішення повинні залучатися дедалі більше установ. І я думаю, що протягом останніх 2,5 місяців ситуація довела, що ми на правильному шляху в боротьбі з цим надзвичайно негативним явищем.

У грудні 2006р. Європейська Комісія у своєму Повідомленні з посилення Європейської політики сусідства підкреслила, що надалі ця політика буде пристосована до конкретних інтересів країн-сусідів. Ми знаємо про амбіції України в цьому аспекті, але я думаю, що на цей момент – це саме те, що ми можемо запропонувати. Звичайно, надалі ми будемо з вами не лише працювати над впровадженням політики сусідства, але й вести інтенсивні переговори про нову посилену угоду.

Що стосується впровадження Плану дій і ставлення до посиленої угоди, то ви знаєте, що ми виділяємо ще більше ресурсів на допомогу. Ми зможемо надати також відповідні фінансові ресурси для того, щоб допомогти вам імплементувати План дій, а також досягти тих амбітних цілей, які ви поставите перед собою в новій посиленій угоді.

18 червня в Люксембурзі на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС будуть підписані три угоди – про торгівлю сталеливарною продукцією за збільшеними квотами, про спрощення візового режиму та про реадмісію осіб. Особливо важливою є угода про спрощення візового режиму. Ми знаємо про ці проблеми, знаємо, що міністр закордонних справ також надає великої уваги цьому чутливому питанню, і тому ми сподіваємося, що спрощений візовий режим буде запроваджений вже з початку 2008р. – як і дві інші угоди.

Під час головування Німеччини в Європейському Союзі були проведені три раунди переговорів з підготовки нової посиленої угоди, два – в Брюсселі, один – у Києві. Четвертий раунд відбудеться 3-4 липня в Києві. Ми запросили до участі в ньому багатьох експертів, і більшість учасників сьогоднішнього Круглого столу також братимемо участь у цьому раунді, де розглядатимуться питання співробітництва в різних секторах.

Я вирізнув би сектор екології, якому я надаю дуже великої уваги і який є надзвичайно важливим для майбутнього Європи. І я думаю, що в цьому секторі Україна повинна досягти ще більшого прогресу, і ми готові надати їй фінансову і методологічну допомогу для того, щоб Україна змогла досягти нових стандартів.

Було досягнуто прогресу в секторі політики безпеки. Ми знаємо, що амбіції української сторони, висловлені в заявах усіх відповідних інституцій, включаючи Верховну Раду та Кабінет Міністрів України, є дуже високими. Але ми сподіваємося, що протягом цих переговорів буде досягнутий ще більший прогрес.

Ми очікуємо нових зрушень у переговорах з питань, якими опікується Міністерство внутрішніх справ України.

Що стосується торговельного та економічного співробітництва, то Урядом і Парламентом України були зроблені позитивні кроки. Насамперед – кілька днів тому були прийняті необхідні для вступу до СОТ законодавчі акти. Тому ми сподіваємося, що шлях для позитивного рішення в Женеві відкритий, і озвучений Президентом В.Ющенком оптимістичний сценарій приєднання України до СОТ уже в цьому році, має шанси для реалізації. І я сподіваюся також, що ми невдовзі почнемо переговори про зону вільної торгівлі та більш глибоку економічну інтеграцію України до ЄС.

Як довго триватимуть ці переговори – зараз передбачити дуже важко. Рік – можливо, оптимістичний прогноз, але хто знає. Все змінюється досить швидко, але амбіції залишаються високими, і тому слід ці питання розглянути більш ретельно.

Слід нагадати також про ще один важливий документ – План дій у сфері юстиції, свободи і безпеки, переглянутий на V засіданні міністрів з питань юстиції, свободи і безпеки у форматі Україна-Трійка ЄС 11 червня в Люксембурзі. На засіданні були підписані Робочі домовленості про встановлення оперативного співробітництва між Європейським агентством з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС та Державною прикордонною службою України. Крім того, як уже згадувалося вище, Трійка привітала подовження діяльності Місії ЄС з надання допомоги в питаннях кордону України та Республіці Молдова на два роки.

Але, що стосується нинішньої внутрішньополітичної ситуації в Україні, то прояви кризи, все ж таки, залишаються – наприклад, конче потрібно прийняти певні законодавчі акти, але цього не робиться. Проте я сподіваюся, що ми повернемося на правильний шлях і дуже скоро побачимо той Парламент, який сприймається всіма. І тоді ми зможемо продовжити нашу роботу з поглиблення співпраці на найвищій швидкості. Це стосується не лише Плану дій, але й переговорів про посилену угоду. Хотів би сказати, що Угода про партнерство і співробітництво – вона не зникне. Вона буде подовжена, якщо сторони не вирішать вийти з неї. Тобто виконання Плану дій може завершитись, але це не стосується Угоди про партнерство і співробітництво. ■

ВІДНОСИНИ УКРАЇНА-ЄС БУДУТЬ РОЗВИВАТИСЯ ПАРАЛЕЛЬНО ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯМ ЗАСАД ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ



Йоганнес РЕГЕНБРЕХТ,
заступник Глави
Дипломатичної місії
Федеративної Республіки
Німеччина в Україні

Організація такого Круглого столу є дуже доброю ініціативою Центру Разумкова, і я дуже хотів би також привітати його з публікацією представленої тут книги.

Звичайно, Комісія із зацікавленістю її розгляне – вона становить високий інтерес.

Як ви знаєте, час головування Німеччини в ЄС добігає кінця, і в цьому місяці настане момент, коли треба буде оцінити нашу роботу, зробити певні попередні висновки про те, чого ми досягли, а чого досягти не змогли.

Ми мали три пріоритети: перший – зміцнення європейської політики сусідства з фокусом уваги на Україні, другий – зміцнення та інтенсифікація наших відносин з Росією, третій – посилення уваги до країн Центральної Азії. Зокрема, ми розробляли стратегію відносин з цими країнами – чого не робилося ніколи в контексті зовнішніх відносин Європейського Союзу.

У цілому, можна сказати, що ми успішно виконали всі ці три завдання. Розроблена стратегія відносин ЄС з країнами Центральної Азії, яка буде затверджена Європейською Радою. На жаль, ми не змогли досягти успіху в укладенні нової Угоди про партнерство і співробітництво з Росією, але в цілому, думаю, ми знаходимося на правильному шляху і зможемо зрештою досягти всіх визначених цілей.

Завдання Німеччини в подальшій розробці Європейської політики сусідства, яка не розглядається як альтернатива розширенню ЄС, полягали у приведенні її у відповідність, *по-перше*, до загальної політики ЄС, *по-друге*, до вимог та інтересів кожної з країн-сусідів.

Україна є прикладом саме такого підходу. Це стосується і переговорів про посилену угоду між ЄС та Україною: дуже важливо розробити концептуальні засади відносин, підняти їх на вищий рівень – хоча ви знаєте, як важко буває сформулювати питання саме для роботи з Україною.

Я пригадую, які дискусії відбувалися в січні в Європейській Раді на рівні постійних представників саме щодо мандату з підписання посиленої угоди з Україною. Ці дискусії ще раз засвідчують, що ми повинні сфокусувати увагу, насамперед, на поточних питаннях, а саме – питаннях впровадження в Україні реформ, її вступу до СОТ, створення зони вільної торгівлі. Думаю, обговорення цих питань є більш нагальним, ніж обговорення процесу в цілому, тому що питання процесу європейської інтеграції України в цілому є, скажемо так, скоріше філософським питанням.

І тому треба більше уваги надавати саме поточним питанням, і саме ці питання будуть у центрі уваги учасників засідання Ради з питань співробітництва між Україною і ЄС 18 червня в Люксембурзі.

Що стосується змісту посиленої угоди, то в ній має йтися про зміцнення політичного співробітництва та розвиток економічної інтеграції. В частині економічної інтеграції Парламент України дійсно зробив позитивні кроки, прийнявши всі необхідні для вступу до СОТ законодавчі акти. Тому шанси вступу України до СОТ і, відповідно, започаткування переговорів з ЄС стосовно зони вільної торгівлі ще в поточному році, є досить високими.

Але не треба забувати, що існують також питання, які стосуються митних процедур, регуляторної політики тощо. Важливою є адаптація українського законодавства до норм європейського законодавства, особливо в частині промислових секторів економіки. Для нас дуже важливим є створення зони вільної торгівлі якомога скоріше – оскільки тоді ми зможемо досягти суттєвого прогресу в питаннях економічної інтеграції. Тому ми надзвичайно зацікавлені в успішності переговорів України із СОТ. Я знаю, що ви чудово попрацювали і

працюєте в цьому напрямі, тож давайте продовжимо цю роботу так само успішно й надалі.

Що стосується політичного співробітництва, зовнішньої політики та політики безпеки, то важливо наголосити на динамічному розвитку Європейської політики безпеки і оборони, що може бути використано в якості інструменту для України, зокрема – для усунення драматизації дискусій навколо її вступу до НАТО.

Європейська політика безпеки і оборони у своїх практичних складових, наприклад, залучення України до миротворчих операцій – стосується лише військових формувань. А, наприклад, співробітництво в питаннях озброєнь, співробітництво між військовими відомствами – охоплює дуже велике коло різноманітних аспектів і виходить за рамки суто військового співробітництва. Україна, як майбутній член Європейського Союзу, може використовувати цей дуже важливий інструмент для того, щоб досягти успіху у зміцненні своєї політики безпеки і оборони, в т.ч. – за допомогою підтримки, яку надає їй Польща.

На засіданні Європейської Ради будуть надані певні відповіді стосовно Європейської Конституції та подальшого розширення Європейського Союзу. Канцлер Німеччини, виступаючи в Бундестазі кілька днів тому сказала, що ми отримаємо принаймні певні ознаки того, що зможемо досягти головної мети наших відносин з Україною. В цілому, процес розширення буде зумовлюватися насамперед завершенням роботи над Європейською Конституцією. І це буде надзвичайно ефективним періодом для впровадження європейської політики безпеки і оборони.

Хочу торкнутися ще одного аспекту, про який тут говорилося, але я буду дещо більш конкретним. Дуже важливо наголосити на тому, що відносини Україна-ЄС будуть розвиватися паралельно з прогресом впровадження засад верховенства права в Україні.

Політична криза висвітлила недоліки Конституції, висвітлила те, що в Україні, на жаль, немає системи стримувань і противаг, що іноді використовується політичний тиск на суддів (ідеться не лише про суддів Конституційного Суду), що тривалий час судова система є нефективною – це ті речі, які суперечать основоположним принципам розподілу влади. Я можу назвати інші сектори, де існують проблеми, але ви, я впевнений, їх чудово знаєте.

Тому я думаю, що ключем до успіху наших відносин є спосіб, в який політики і громадянське суспільство в Україні зможуть здійснити конституційну реформу. Звичайно, нові справедливі чесні вибори є важливими, і дуже важливо досягти згоди між Президентом, Прем'єр-міністром і Головою Верховної Ради. Але це все не покращить ситуацію в цілому, оскільки проблема полягає у впровадженні в державне врядування дійсного розподілу влади і дієвої системи стримувань і противаг. Саме це потрібно для того, щоб українські державні установи працювали більш ефективно саме в аспекті впровадження демократії, і саме таким чином, щоб зробити процес демократичного розвитку незворотною.

Якщо в Україні будуть забезпечені розподіл влади, запроваджена система стримувань і противаг, якщо вона водночас вступить до СОТ – то це будуть найкращі умови для того, щоб наші відносини дійсно стали успішними. І тоді, вже наступного року ми зможемо поговорити про філософський вимір у наших відносинах. ■

У ВІДНОСИНАХ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ УКРАЇНА МАЄ БІЛЬШ УПЕВНЕНО ВІДСТОЮВАТИ СВОЇ НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ



Андрій ФІАЛКО,
помічник
Прем'єр-міністра України

Я приєднався б сьогодні до тих, хто говорить про консенсус серед основних політичних партій України щодо європейського вибору. Цей консенсус легко проголосити, оскільки його абсолютно неможливо перевірити. Питання про членство України в Європейському Союзі ніколи не стояло і досі не стоїть на порядку денному з європейської сторони. Як кажуть, можете вважати мене ретроградом, але, на жаль, це правда.

Тому я вважаю, що вододіл проходить не серед політичних партій, а серед того незначного кола політиків, які дійсно щось говорять і щось роблять у напрямі європейської інтеграції. І він проходить так: між тими, хто розуміє, про що говорить, – і тими, хто не дуже; тими, хто мав час прочитати, вникнути в документи, – і тими, хто не вважав за потрібне це робити; тими, хто дотримується європейських норм у житті і в роботі, – і тими, хто слідкує, щоб це робили виключно інші.

Кілька тез для аргументації сказаного.

Хоча всі і завжди говорили про те, що європейський вибір є нашим пріоритетом, але, на превеликий жаль, коли розпочалася політична криза, ніхто не подумав, як вона позначиться на євроінтеграційному поступі України, на новій угоді, на вступі до СОТ, який був загальмований. Ця тема була, в принципі, відсутня в дискусіях і на порядку денному.

Це, звичайно, дуже прикро. Але не смертельно, оскільки, як дуже дипломатично й дуже влучно тут було сказано: питання щодо членства України в ЄС має скоріше філософський вимір.

Я думаю, що для української сторони, українських політиків настав час поговорити чесно і між собою, і з суспільством. Я абсолютно згоден з тим, що тут було сказано: якщо навіть питання членства України немає на порядку денному Європейського Союзу, – то все, що ми робимо, ми робимо для себе.

Кілька слів з приводу нової угоди, нашої позиції та наших очікувань від неї в частині визначення чітких перспектив членства.

На мою думку, очікування з нашого боку були невинновданно завищеними. Скажемо так – частина фахівців Міністерства закордонних справ і деяких інших установ поставили від самого початку абсолютно нереальне завдання, і зараз ми шукаємо цивілізований вихід із ситуації, що склалася.

Мені здається, що було б більш гідним і корисним поводити себе більш заземлено, а також, як справедливо було сказано на одній із попередніх конференцій –



“не треба цих принижень з вимогами сигналів”. Думаю, це додало б нам прагматизму, який дозволив би і “зберегти обличчя”, і отримати більше від наших європейських колег, які, на превеликий жаль, теж не завжди коректно поводитися з Україною. Наведу лише кілька прикладів, у т.ч. в контексті переговорів про нову угоду, які відбуваються зараз.

Співробітництво в галузі юстиції і внутрішніх справ, візове питання. Ви знаєте, що Україна добровільно скасувала в'їзні візи для громадян Європейського Союзу. Проте, жодної взаємності з боку ЄС до останнього часу не спостерігалось, а з моменту парафування Угоди про спрощення оформлення віз ситуація для багатьох наших громадян лише погіршилася.

Ситуація доходить до абсурду, коли наші діти мають співати перед посольством однієї з провідних країн Європейського Союзу, щоб довести консульським співробітникам, що вони дійсно хор, а не невідомо хто. Якщо так піде далі, то скоро подружжя будуть доводити свої подружні стосунки під вікнами, у присутності всього консульства.

Європейський Союз очікує, навіть вимагає, щоб ми поширили безвізовий режим на нових його членів – Болгарію і Румунію. Проте, жодних кроків не було зроблено для того, щоб країни, які стали членами ЄС у 2004р. і на які Україна поширила безвізовий режим, якось полегшили свій візовий режим для українських громадян.

Невдовзі ми будемо бачити, як запрацює нова угода про спрощення візового режиму. Я думаю, що доти, поки ми реально не відчujemo полегшення візового режиму, Україні, як мінімум, нічого робити в цьому аспекті не треба, а як максимум – треба, можливо, певні речі навіть переглянути. Це, звичайно, моя особиста думка.

Погодившись на підписання угоди про реадмісію осіб, Україна пішла на дуже суттєві поступки, а також – на дуже суттєві витрати, оскільки це означає додаткове навантаження на бюджет. Ми вдячні нашим європейським колегам за те, що вони ці витрати частково фінансують. Але треба розуміти, що вимоги, які міжнародне співтовариство висуває до умов утримання біженців, ми не можемо забезпечити навіть значній частині власних громадян.

Отже, я думаю – кроки, які ми робимо назустріч ЄС, мають співвідноситися з нашими фінансовими можливостями та із загальною ситуацією в державі.

Звернемося до найбільш успішної ділянки – це Спільна зовнішня політика і політика безпеки. Мені здається, тут співпраця, дійсно, відбувається досить продуктивно. Навіть у такому чутливому для України питанні, як Придністров'я, наші позиції збігаються, і ми плідно співпрацюємо.

Разом з тим, на мою думку, знову-таки – намагаючись невідомо що, невідомо кому і, головне, безперспективно довести – ми просимо і виявляємо готовність зробити більше, ніж це було б доцільним. Наприклад, особисто я не переконаний, що нам треба аж так активно долучатися і проситися до місії в Афганістані. Крім того, що це буде значним навантаженням на бюджет, Афганістан є дуже чутливим питанням для українського суспільства, і мені здається, тут можна було б бути обережнішими.

До того ж, у тих питаннях, де Європейський Союз дійсно міг би піти нам назустріч, нічого не зроблено –

маю на увазі насамперед угоду про використання української стратегічної авіації. У нас є тут прекрасні можливості, у ЄС їх поки немає, але з невідомих причин (точніше – з відомих) нам на цій ділянці назустріч не йдуть.

Інше питання – енергетичне, безумовно, одне з ключових порядку денного відносин України і Європейського Союзу.

Думаю, що криза взимку 2006р. мала протверезити багатьох українських політиків. Наші європейські друзі в цій ситуації поводитися абсолютно егоїстично, порушуючи навіть власні принципи вироблення спільної політики. Як відомо, країни-найбільші імпортери російського газу виступили тоді з ініціативою, сенс якої можна звести до тези “ви з Росією робіть що хочете, але щоб для нас постачання газу не переривалося”. Така “ініціатива” тільки полегшила нашим російським друзям їх наступні дії.

Протягом уже 7-8 років, ЄС, з принизливою для нас легкістю, ухвалює рішення про будівництво газопроводів в обхід нашої території – і водночас очікує від нас дуже принципової позиції щодо транспортування газу і співпраці з Росією. Одне з найбільш цікавих питань, з моєї точки зору, – це майбутній газопровід Набукко.

Мені здається, мало хто в Україні усвідомлює: при тому, що наші світоглядні позиції з Європейським Союзом збігаються, ми є конкурентами, наприклад, як споживачі туркменського газу. І не треба довго рахувати, щоб збагнути, хто за нього може більше заплатити і його в результаті отримати.

Тому я вважаю, що наше співробітництво, досить успішне, має, звичайно, розвиватися – але з урахуванням прагматичних реалій. Нам не треба соромитися захищати свої права і не треба соромитися, якщо в чомусь ми не погодимося з Європейським Союзом – він є і залишиться, звичайно, дуже важливим нашим партнером.

Інша сфера – це торгівля, інвестиції. Що стосується інвестицій, то, без сумніву, Україна має створити клімат, який би, як мінімум, не відлякував, а за можливості – приваблював інвесторів. Але, з іншого боку, навіть скромні спроби вийти на західні ринки дуже часто для нас закінчуються невдало – відвертою дискримінацією українських товаровиробників та інвесторів. Останній такий приклад, – це спроба українських акціонерів викупити контрольний пакет австрійського *Burgerlandbank*.

Україна постійно має великий дефіцит у торгівлі з Європейським Союзом, і я не бачу шляхів його швидкої ліквідації або ефективного вирішення цього питання. Хоча свого часу відомий політичний діяч, міністр закордонних справ Великої Британії, запропонував такий вихід, як асиметричне відкриття ринків та асиметричний доступ до ринків. На превеликий жаль, про цю ідею давно забули.

Підсумовуючи, хотів би дати стислу відповідь на питання, чому на цей час Україна не отримує чіткого сигналу про її європейську перспективу. Якби я зараз був незалежним експертом, то сказав би, що це питання влади і грошей.

Грошей – тому, що Україна потребуватиме великих коштів з бюджету Європейського Союзу, що призведе до перерозподілу фінансових потоків від країн-нових членів ЄС і країн, що традиційно отримують допомогу в межах ЄС (наприклад, Греції чи Португалії). І жодна

країна Європейського Союзу, можливо, крім Польщі, не підтримає зараз вступ України до ЄС, тому що це матиме дуже конкретні фінансові наслідки.

А влади – тому, що через велику чисельність населення Україна матиме значну кількість голосів при ухваленні рішень. Думаю, що для ключових країн ЄС некомфортно відчувати, що Польща, Україна, Туреччина, до яких можуть приєднатися країни Центральної Європи і Балтії, можуть впливати, а то й визначати рішення, які вони звикли ухвалювати самостійно.

Проте, загалом, я не хотів би, щоб у нас склалася якась песимістична картина. Наша співпраця розвивається дуже динамічно, конструктивно. ЄС є надійним партнером України, а Україна – надійним партнером ЄС. Я думаю, що саме завдяки європейському вибору під час політичної кризи події розвивалися досить цивілізовано. Наша співпраця має непогані перспективи, але слід дуже чітко уявляти її реальні можливості – щоб прораховувати свої кроки і вміти відстоювати свої національні інтереси.

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС ПОТРЕБУЄ ЩОДЕННОЇ РОБОТИ І ВІРИ В ДОСЯЖНІСТЬ МЕТИ



Світлана КУЛИКОВА,
начальник Управління
з питань Європейської інтеграції
Секретаріату
Кабінету Міністрів України

Кожен з експертів, які працюють у сфері євроінтеграційної політики України, розуміє, що сьогодні європейська інтеграція – це скоріше довгострокова стратегія, ніж реальна середньострокова перспектива. Але водночас – це процес, який дозволяє нам розуміти, куди ми йдемо. Тому щодня слід робити крок у визначеному напрямі, і крок за кроком поступово йти до мети і вірити в цю мету. Оскільки, якщо ми не будемо йти, то двері перед нами ніколи не відкриються.

Інша справа – і це висновок, який можна зробити із сьогоднішніх виступів – що кожен крок має бути обґрунтованим і має враховувати наші національні інтереси. Дійсно, це не завжди робиться на достатньо фаховому рівні, тому багато кроків, які сьогодні робляться, можна справді оцінювати по-різному та з різних сторін.

Так, укладення з ЄС угод про спрощення оформлення віз і про реадмісію осіб, з одного боку, це певне досягнення, з іншого – привілеї для окремих категорій громадян і досить значне фінансове навантаження на країну. З одного боку, ми схвалюємо під час засідання Ради План дій у сфері юстиції, свободи і безпеки, з іншого – чи ми реально усвідомлюємо нашу готовність до виконання записаних у ньому зобов'язань?

Але це робота – робота, яку ми кожного дня намагаємося ефективно виконувати.

Хочу звернути увагу на інше: на час, коли ми починали опрацювання та підготовку Плану дій Україна-ЄС,

Круглий стіл, 15 червня 2007р.



Європейська Комісія не мала чіткого розуміння механізму доступу України до таких програм, як *Taiex* і *Twinning*, які сьогодні починають успішно у нас працювати. Навіть при тому, що План дій містив тезу про доступ України до програми *Taiex*, Європейська Комісія ще тривалий час не знала, в який спосіб його забезпечити.

Тому, з моєї точки зору, в середньостроковій перспективі нам треба приділити особливу увагу можливостям доступу України до програм Європейського Союзу. Безумовно, з урахуванням наших потреб та інтересів, насамперед – ступеню необхідності в такому доступі та фінансових зобов'язань у рамках його реалізації. І це, можливо, є навіть більш важливим, ніж конкретні зобов'язання чи перспективи майбутнього членства, які можуть бути закладені в новій угоді.

Я не погоджуюсь з висновком експертів чи позиціями громадян, які викладені у представлений тут книзі, і які полягають у тому, що останнім часом у нас дещо призупинилася робота з виконання Плану дій. Насправді, навіть на фоні тих політичних подій, які зараз відбуваються, кожного дня робляться конкретні справи, конкретні кроки, – і на урядовому порталі в Інтернет-мережі ми щоразу розміщуємо нову інформацію стосовно Позиційного документа.

Ми можемо критикувати ефективність чи повноту виконання Плану дій. Але ні План дій сам по собі, ні досягнення його окремих цілей не можуть змінити ні систему і структуру влади, ні ставлення громадян. Це лише один з елементів як співробітництва, так і майбутньої інтеграції, в яку вірю.

І сьогодні ми маємо приймати рішення про те, що буде після завершення в лютому 2008р. терміну дій Плану дій: чи будемо ми працювати за ним і надалі, чи робитимемо аналіз стану виконання Угоди про партнерство і співробітництво, чи чекатимемо до моменту укладення нової угоди (адже, навіть якщо вона достатньо швидко буде підписана, то її ратифікація потребуватиме досить тривалого часу), чи ми будемо шукати якісь інші механізми співпраці.

Ще одна теза. В рамках проекту, про який сьогодні йдеться, я мала можливість вивчати досвід європейської інтеграції Швейцарії. Мою увагу привернуло те, що з кожного питання рішення приймають самі громадяни Швейцарії – це практика цієї країни, її правила і процедури, вимоги її Конституції. І що важливо – для того, щоб громадяни прийняли свідоме рішення, чи потрібно вступати їх країні до тієї чи іншої організації, урядовими установами готуються обґрунтовані стислі документи, що містять докладні

аргументи про позитивні та/або негативні наслідки такого вступу.

Отже, для того, щоб нас підтримали громадяни, мабуть, потрібно більше працювати, пояснювати, аргументувати. До речі, наш публічний захід у рамках цього проекту – це також один з елементів розповсюдження інформації.

Мабуть, ці питання мають бути враховані при опрацюванні нових програм інформування громадськості, підготовки фахівців та інших, які зараз розробляються та мають розглядатися найближчим часом. ■

УКРАЇНА ЗАЦІКАВЛЕНА У ВИКОНАННІ ПЛАНУ ДІЙ В ПОВНОМУ ОБСЯЗІ



Олександр ТАРАНЕНКО,
в.о. директора Департаменту
Європейського Союзу
Міністерства закордонних
справ України

Україна виконує План дій Україна-ЄС третій рік. Тобто ми наполегливо працюємо над “домашнім завданням”. Свідченням успішної імплементації Плану дій українською стороною є, зокрема, посилення двостороннього політичного діалогу. Проводяться не лише регулярні засідання Україна-Трійка ЄС на рівні міністрів закордонних справ, а й щоквартальні консультації.

У рамках Плану дій Україна отримала право асоціюватися з Європейським Союзом у питаннях міжнародного життя. З середини травня 2005р. діє механізм приєднання України до заяв і виступів від імені ЄС з регіональних і міжнародних питань (оприлюднення подібних документів є одним із механізмів Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС). Рішенням залучити Україну до заяв і виступів з регіональних і міжнародних питань, ЄС, фактично, дав нашій державі ті можливості, які свого часу отримали країни-кандидати і країни, залучені до процесу стабілізації та асоціації. На цей час, тобто дещо більше, ніж за два роки Україна приєдналася до понад тисячі заяв і виступів ЄС з регіональних і міжнародних питань, а відсоток приєднання стабільно тримається на позначці 92%.

У контексті посилення співробітництва України та ЄС з виконання Плану дій доречно нагадати про спільні зусилля, спрямовані на врегулювання міжнародних конфліктів, серед яких особливе значення має, звичайно, Придністровський конфлікт.

Окремим блоком співробітництва України з ЄС у рамках Плану дій є міграційно-візовий діалог, який становить особливий інтерес для наших громадян. Успіхом України стало запровадження ще у 2005р. безвізового режиму для громадян країн-членів ЄС, Швейцарії і Ліхтенштейну. Це було успіхом насамперед для наших партнерів, звичайно. Правда, у відповідь на цей крок у 2006р. під час саміту Україна-ЄС

Брюссель парафував угоди про спрощення оформлення віз та реадмісію осіб, які буквально днями, під час засідання Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, мають бути підписані.

До речі, про реадмісію. Відбулося підписання Угоди про реадмісію між Україною і Російською Федерацією. Продовжуються переговори з цього питання з Білоруссю. Ратифіковано також угоди про реадмісію осіб з Грузією, Туреччиною, Туркменістаном, Швейцарією. Слід пам'ятати, що забезпечення цілісності реадмісійного простору безпосередньо з прикордонням і загалом у регіоні – це запорука того, що Україна не стане “відстійником” для нелегальних мігрантів.

Україна зацікавлена у виконанні Плану дій в повному обсязі. Що цьому заважає?

На жаль, таких чинників немало: недостатня готовність інституційної структури України; обмаль кваліфікованих кадрів; обмеженість ресурсної бази для виконання відповідних заходів. Нарешті – сумніви, що подекуди виникають в органах влади, в необхідності повного виконання положень Плану дій, з посиланнями на відсутність для України європейської перспективи.

Тому одночасно з помітними здобутками в політичній сфері та непоганими – в економічній, решта сфер дещо відстають. На мою думку, для досягнення найкращих результатів імплементації Плану дій, ми в жодному разі не повинні нехтувати оцінками європейської сторони. Повинні змусити себе відійти від традиційного, скажемо, для минулих часів, регресивного способу мислення і звітування перед самим собою про те, чого насправді немає. Слід позбавитися звички видавати бажане за дійсне, реально дивитися на стан справ у країні.

Європейський Союз занепокоєний станом справ із забезпеченням верховенства права в Україні. Представники ЄС підкреслюють це і під час переговорів, і під час консультацій, і навіть устами представників нових членів Союзу, які приїжджають до нас з візитами: іноді вони говорять так, ніби тези всіх їх виступів писалися у Брюсселі. В них, повторюся – насамперед забезпечення верховенства права, а також: проведення судової реформи, підвищення кваліфікації суддів і прокурорів, ратифікація давно підписаних міжнародних багатосторонніх конвенцій у сфері громадянських та політичних прав, боротьба з корупцією.

На думку європейської сторони, з якою важко не погодитися, саме системний характер корупційних діянь і відсутність дійсно незалежного судочинства в Україні є головними факторами, які перешкоджають високим темпам розвитку та економічного зростання.

Ситуація, що склалася сьогодні в Україні, практично всі найважливіші сфери життя суспільства та держави стали заручниками кризи – і ми це розуміємо. Під загрозою опинилась і належна реалізація самого Плану дій, покликаною вдосконалити країну, наблизити момент її вступу до ЄС.

Тобто 30 вересня – це той рубіж, де нам треба вкотре довести відданість українського суспільства та держави ідеям демократії, спільним європейським цінностям. Демократичні чесні вибори, усунення політичної кризи створять необхідні передумови для завершення процесу імплементації Плану дій в повному обсязі. ■

ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ПІДХІД ДО ІНТЕГРАЦІЇ В ЄС – ЧИ ПРИДАТНА ЦЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ УКРАЇНИ?*



Ніна ГРОЛІМУНД,
Інститут Європи
Університету Цюриха



Флоріан ХАНСЛІК,
Інститут Європи
Університету Цюриха

Швейцарія – найближчий сусід ЄС не лише географічно, але й культурно та економічно. Швейцарія є другим найбільшим торговим партнером ЄС (з урахуванням послуг), децю поступаючись США та випереджаючи Китай. Понад 900 тис. громадян ЄС живуть і працюють у Швейцарії, набагато більше щодня перетинають її кордони або мандрують її територією.

Проте, перебуваючи фактично “в самому серці” Європейського Союзу, Швейцарія досі не стала його членом і розглядає таке членство як можливу, але віддалену перспективу. Ця стаття є спробою відповіді на питання, чому так сталося та чи є прийнятним досвід Швейцарії для України.

Історичне підґрунтя відносин ЄС-Швейцарія

“Прагматичний” швейцарський підхід до європейської інтеграції бере початок у 1947р., коли Федеральна Рада визначила принципи вступу Швейцарії до Організації європейського економічного співробітництва (ОЄЕС). Підхід Швейцарії характеризувався насамперед відмовою від поступки суверенітетом, що могла поставити під сумнів принцип нейтралітету. Протягом двох наступних десятиліть, до кінця 1980-х років, ця позиція залишалася незмінною. У доповіді Федеральної Ради 1988р. про відносини Швейцарії з Європейським Співтовариством принцип нейтралітету згадано як перешкоду вступу Швейцарії до Співтовариства. У доповіді також підкреслено мету швейцарської зовнішньої політики, що полягає у збереженні самостійності економічної і торговельної політики. Коли створювалося Європейське співтовариство вугілля та сталі (ЄСВС), Швейцарія скептично поставилася до його кінцевих цілей – політичної інтеграції, уніфікації правил та вироблення спільної політики. Водночас, у 1960р. Швейцарія взяла участь у заснуванні Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ).

Проводячи політику на користь технічних і галузевих угод, Швейцарія та ЄСВС у 1950-х роках уклали перші двосторонні угоди (зокрема, в 1956р. – угоду про транзит вугілля та сталі через Швейцарію та угоду про проведення консультацій з Вищим керівним органом – попередником сучасної Європейської Комісії). Наступними десятиліттями було укладено багато галузевих угод, переважно технічного характеру, у сфері торгівлі, промисловості, транспорту та наукових досліджень. Серед перших галузевих угод найбільше значення мала Угода про вільну торгівлю 1972р.

У межах “люксембурзького процесу”, започаткованого в 1985р. країнами Співтовариства та ЄАВТ і спрямованого на поглиблення й розширення різноманітних угод про вільну торгівлю та створення Єдиного європейського ринку, Швейцарія долучилася до переговорів про Європейський економічний простір. Особливістю цих переговорів стало врахування швейцарської унікальності. Федеральна Рада обумовила успішне укладання угоди гарантією збереження для Швейцарії принципів нейтралітету і прямої демократії. Але мірою просуванням переговорів

* Переклад з англійської Центру Разумкова.



Європейський економічний простір дедалі більше скидався на “трамплін” на шляху до повного членства в ЄС.

Звичайно, не слід забувати, що протягом 1989-92рр. п'ять із шести країн-членів ЄАВТ звернулися з проханням про вступ до Європейського Співтовариства. Призупинена наразі заявка Швейцарії на вступ до ЄС від 20 травня 1992р. також відповідала цій перспективі. Угода про Європейський економічний простір була винесена на референдум і відхилена невеликою більшістю голосів, оскільки громадяни Швейцарії вбачали в цьому договорі:

- втрату швейцарського суверенітету;
- шлях до майбутнього членства в ЄС;
- послаблення швейцарської економіки;
- загрозу для швейцарського франка.

Після відхилення угоди про Європейський економічний простір Швейцарія започаткувала програму економічного відродження. У грудні 1994р. Швейцарія почала переговори про перший пакет із семи двосторонніх угод (Двосторонні угоди I). Оскільки вони виявилися складними, особливо у сферах наземного транспорту та вільного пересування людей, їх підписали лише через чотири роки, 21 червня 1999р. Всі сім угод набули чинності одночасно, 1 червня 2002р.

Ще до набуття чинності Двосторонніми угодами I Швейцарія почала переговори про другу групу угод. ЄС спочатку не бажав розпочинати нові переговори про наступний пакет угод до набуття чинності угодами першого пакету. Через стурбованість ЄС порушенням його митних правил контрабандою тютюнових виробів та з огляду на вимогу деяких країн-учасниць укласти із Швейцарією угоду про податок на заощадження, ЄС переглянув свою позицію. Другий пакет з 10 двосторонніх угод було підписано в жовтні 2004р. (Двосторонні угоди II). Всі галузеві угоди другого пакету, крім Шенгенської і Дублінської угод та Угоди про боротьбу з шахрайством, набули чинності в період між 2005р. і 2007р.

Чинники впливу на відносини Швейцарії з ЄС

Унікальність і складність стосунків між Швейцарією і ЄС зумовлюють три головні конституційні принципи: швейцарське розуміння суверенітету та нейтралітету, система прямої демократії і федералізм.

Принцип нейтралітету. Швейцарія має тривалу традицію самоврядування, суверенітету та незалежності в зовнішній політиці – що справляє суттєвий психологічний вплив на загальне сприйняття європейської інтеграції.

Швейцарський нейтралітет визначається як неучасть у війні між іншими державами. Права та обов'язки нейтральних держав під час війни були визначені міжнародною спільнотою в 1907р. У мирний час нейтральні країни живуть за власними правилами, але зрозуміло, що вони залишаються поза військовими блоками, такими, як НАТО. Нейтральний статус не лише захистив Швейцарію від війни, але й допоміг уберегти країну від розпаду, оскільки її різномовні громади в разі конфлікту могли б піддатися спокусі підтримати ті чи інші воюючі сторони.

Із завершенням холодної війни, Швейцарія мусила переглянути розуміння принципу нейтралітету: останніми роками швейцарці розширюють свою присутність

на міжнародній арені – без загрози своєму суверенітету та нейтралітету. В 1986р. швейцарські виборці не підтримали членство Швейцарії в ООН, але в березні 2002р., з другої спроби, погодилися з ним, після чого Швейцарія стала першою країною, що приєдналася до ООН у результаті всенародного референдуму. Подібним чином у 1994р. виборці відхилили пропозицію Уряду надати швейцарські війська до складу миротворців (“блакитних шоломів”) ООН, але в 1996р. Швейцарія приєдналася до програми НАТО “Партнерство заради миру”, в 1997р. – до Ради євроатлантичного партнерства, і відрядила “жовті берети” в Боснію на допомогу ОБСЄ. У червні 2001р. швейцарські виборці підтримали навіть новий закон, що передбачав відрядження озброєних швейцарських військових до складу міжнародних миротворчих місій під егідою ООН та ОБСЄ, а також тіснішу міжнародну співпрацю з військовою підготовкою.

Принцип прямої демократії. Демократична система Швейцарії стала важливим чинником ідентифікації швейцарської спільноти. Швейцарські громадяни підлягають трьом рівням юрисдикції: муніципальному, кантональному і федеральному. Федеральна Конституція встановлює систему прямої демократії. До інструментів швейцарської прямої демократії на федеральному рівні належать право законодавчої ініціативи та референдум – причому обидва ці інструменти можуть скасувати рішення Парламенту.

Ініціювавши федеральний референдум, група громадян може оскаржити будь-який закон, схвалений Парламентом – для цього потрібно протягом 100 днів зібрати 50 тис. підписів проти закону. В такому разі призначається загальнонаціональне голосування (простою більшістю голосів), і виборці вирішують, підтримати закон чи відхилити його. Вісім кантонів разом також можуть скликати референдум з питання федерального закону.

Подібним чином федеральна конституційна ініціатива дозволяє громадянам винести на всенародне голосування зміну до Конституції, якщо вони зможуть за 18 місяців зібрати 100 тис. підписів на користь пропонуваної зміни. Парламент може додати до бюлетеню для голосування власну прийнятну контрпропозицію, запропонувавши виборцям зазначити в ньому свій вибір. Конституційні зміни, внесені за народною ініціативою або Парламентом, мають бути схвалені подвійною більшістю – голосуванням на національному та кантональному рівнях. При цьому, на кантональному рівні достатньо простої більшості, а на національному (федеральному) – потрібна “подвійна більшість”. Сенса подвійної більшості полягає в забезпеченні легітимності прийнятого громадянами закону (зміни до Конституції).

“Подвійна більшість” означає, *по-перше*, схвалення більшістю голосуючих, *по-друге* – більшістю кантонів, у яких більшість учасників голосування схвалили винесену на голосування пропозицію. Запропонований громадянами закон не може бути прийнятий на національному рівні, якщо його схвалить більшість населення, але відхилить більшість кантонів. Для референдуму з пропозицій загального характеру (наприклад, загальних принципів внесення змін до Конституції) достатньо більшості від числа осіб, які беруть участь у голосуванні.

Юрисдикція швейцарського Федерального Верховного суду обмежена специфічним чином: Конституція

передбачає, що федеральні законодавчі акти, схвалені Федеральною Асамблеєю, за жодних обставин не можуть бути переглянуті Федеральним Верховним судом. Сенс цієї норми полягає в тому, що всі законодавчі акти або приймаються всенародним голосуванням (у випадку референдуму), або залишаються чинними, оскільки їх чинність не піддавалася сумніву (за відсутності референдуму). В обох випадках законодавчий акт набуває чинності лише після того, як громадяни проголосували за нього або вирішили не голосувати з цього питання. Надаючи прямим демократичним правам народу пріоритет перед будь-якими формами судового розгляду, федеральна Конституція обмежує юрисдикцію Федерального Верховного суду. Але нещодавно рішення Федерального Верховного суду підтвердило його право переглядати федеральні законодавчі акти, якщо вони порушують права людини. Слід зазначити, що Верховний суд має право розглядати конституційність кантональних законів.

Федералізм. За федеральною Конституцією, політична структура Швейцарії складається з трьох різних політичних рівнів:

- федеральний рівень,
- кантональний рівень,
- муніципальний рівень.

Однією з головних рис швейцарської системи федералізму є обмеження компетенції Конфедерації питаннями, чітко визначеними в Конституції. Всі інші питання знаходяться в компетенції кантонів. В окремих сферах влада поділена між Конфедерацією і кантонами. Федеральна Конституція є юридичним фундаментом Конфедерації. Вона містить найважливіші правила функціонування Конфедерації і гарантує основні права громадян. Федеральна Асамблея – швейцарський Парламент – має дві палати: Раду кантонів (подібну до Сенату) та Національну раду (подібну до Палати представників). Палати, як правило, проводять по чотири сесії на рік, кожна триває близько трьох тижнів. Обидві палати мають однакові права і статус.

Національна рада представляє все населення і складається з 200 депутатів. Місця розподіляються відповідно до числа жителів кантону. Період законодавчих повноважень становить чотири роки. Національна рада працює не на професійній основі; її депутати отримують лише досить невелику компенсацію витрат.

Рада кантонів представляє кантони Швейцарії. Кожен кантон, великий чи малий, може обрати двох представників. Кантони самі визначають систему обрання депутатів і термін їх повноважень. Кожен із 26 швейцарських кантонів має власну Конституцію, власну виконавчу владу, власний Парламент, власні суди і власні закони. Всі кантони поділені на місцеві адміністративні одиниці – муніципалітети або комуни – яких зараз близько 3 000. Приблизно 20% цих муніципалітетів також мають власний Парламент, у решті муніципалітетів рішення приймають демократичним шляхом місцеві асамблеї. Обсяг муніципальної автономії визначається кантонами й тому суттєво різниться. Деякі муніципалітети мають більше мешканців, ніж окремі невеличкі кантони, в інших – лише кількості громадян. Це колективні органи влади, уповноважені вирішувати питання місцевого рівня.

Кожен новий закон має бути обговорений і схвалений обома Радами. Законодавча процедура складна та довготривала. Цей процес, як правило, має такі етапи:

ініціативи; розробки; уточнення; прийняття остаточного рішення; набуття чинності.

Федеральний виконавчий орган, так звана Федеральна Рада, складається з сімох членів. Федеральну Раду обирає на індивідуальній основі двопалатний федеральний Парламент на чотири роки. Федерального канцлера не можна усунути з посади до завершення чотирирічного терміну. Щороку один із семи членів Федеральної Ради стає Федеральним президентом, який, однак, має не більше повноважень, ніж інші федеральні канцлери. Кожен федеральний канцлер очолює один із семи федеральних департаментів (закордонних справ; внутрішніх справ; юстиції і поліції; оборони, цивільної оборони і спорту; фінансів; економіки; довілля, транспорту, енергетики і зв'язку). Рішення Федеральної Ради приймаються колективно, більшістю голосів і реалізуються спільно. Ця унікальна практика відома як “колегіальна система”.

Двосторонні угоди I і II – характер та інститути з їх виконання

Перший пакет із семи галузевих угод між ЄС і Швейцарією (Двосторонні угоди I) 1999р. переважно стосується економіки; тому ці перші угоди є класичними “угодами про лібералізацію” (*liberalisation-agreements*). Лише одна угода з першого пакету – Угода про наукові дослідження – спрямована на розвиток співробітництва в галузі досліджень і тому підпадає під категорію так званих “угод про співробітництво” (*cooperation-agreements*). Оскільки Угода про цивільну авіацію надає інститутам ЄС (зокрема Європейському суду) спеціальні повноваження, то вона стала першою “угодою про інтеграцію” (*integration-agreement*). Решта п'ять угод про лібералізацію з першого пакету – це Угода про технічні перешкоди торгівлі, Угода про вільне пересування людей, Угода про цивільну авіацію і наземний транспорт і, нарешті, Угода про державні закупівлі.

Якщо згадані Двосторонні угоди I стосуються переважно економічних питань і лібералізації, то другий пакет угод іде далі, оскільки окремі угоди стосуються не лише співробітництва та лібералізації, але поширюються на сферу внутрішніх справ і юстиції (Шенгенська й Дублінська угоди). Пакет Двосторонніх угод II складається з дев'яти угод та однієї декларації про наміри (в галузі освіти, професійної підготовки та молоді). Угоди в галузі статистики, ЗМІ, довілля, боротьби з шахрайством, оподаткування заощаджень і пенсій підпадають під категорію “угод про співробітництво”. Тоді як Угода про готову сільськогосподарську продукцію належить до класичних “угод про лібералізацію”, інші угоди, а саме Шенгенська й Дублінська, стали другою і третьою “угодами про інтеграцію”: система інститутів з їх виконання вирізняється з-поміж усіх інших інститутів з виконання двосторонніх угод. Швейцарія зобов'язана приєднуватися до всіх нових норм шенгенських *acquis communautaire* (що робить угоду не статичною, а динамічною); варто уваги й участь Швейцарії в законодавчій процедурі ЄС.

Двосторонні угоди між Швейцарією і ЄС є класичними договорами за міжнародним правом; відповідно, їх виконання, тлумачення та наступні зміни регулюються загальними нормами міжнародного права. Оскільки Швейцарія керується так званою моністичною системою (*monistic system*), то міжнародні договори стають частиною швейцарського законодавства

з моменту їх ратифікації – і тому не потребують трансформації в національні закони. Більшість угод ґрунтується на принципі взаємного визнання законів (*equivalence of laws*). На вимогу ЄС, Двосторонні угоди I були юридично взаємопов'язані ще тісніше, оскільки вони уклалися пакетом і лише пакетом можуть бути денонсовані. Більшість угод дійсно “двосторонні” в тому сенсі, що Швейцарія і ЄС діють як договірні сторони. Натомість три з них оформлені як міжнародні договори: угоди про боротьбу з шахрайством і про вільне пересування людей ґрунтуються, з одного боку, на компетенції ЄС, з іншого – на компетенції країн-учасниць (так звані змішані угоди). Шенгенська й Дублінська угоди ґрунтуються одночасно на першому (компетенція Європейського Співтовариства) і третьому (співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ) “стовпах” ЄС.

Швейцарські двосторонні угоди загалом (крім Угоди про приєднання до Шенгенської зони) “статичні”: тоді як *acquis communautaire* ЄС змінюється та розвивається щодня, *acquis communautaire*, згадуване у швейцарських угодах, лишається таким, яким воно було в день підписання. Зміни в *acquis communautaire* ЄС автоматично не переносяться до угод. Правом вносити відповідні зміни до зведених законодавчих актів наділені кілька змішаних комітетів, створених для керівництва і виконання двосторонніх угод. Для виконання всіх семи угод першого пакету (Двосторонні угоди I) і майже всіх Двосторонніх угод II створені комітети. Вони складаються з представників ЄС (Генерального директорату зовнішніх відносин Європейської Комісії та інших причетних директоратів) і Швейцарії (посадовців причетних федеральних органів, Бюро інтеграції, Місії в ЄС і кантональних представників). Головна функція комітетів полягає в забезпеченні належного виконання угод через можливість діалогу між сторонами. Вони створюють поле для обміну інформацією; перед ними може бути поставлене завдання розв'язання спорів щодо виконання чи тлумачення угод і – найголовніше – вони мають повноваження адаптувати угоди (протоколи та додатки) до нового законодавства.

Майбутня політика Швейцарії щодо ЄС

Чи ввійде колись Швейцарія в якості повноправного члена до ЄС? Для швейцарського Уряду членство зараз є лише однією з кількох альтернатив. Наразі він спостерігає за виконанням і дією двосторонніх угод і заявляє про необхідність подальшого зважування аргументів кожної сторони; крім того, Уряду добре відомо, що майбутнє членство є довгостроковою метою, досягнення якої залежатиме від широкої підтримки швейцарських громадян. Федеральна рада роз'яснила, що майбутня політика Швейцарії щодо ЄС зосередиться на вивченні нових галузей, що становлять взаємний інтерес, з метою укладання нових угод. Федеральна рада надалі сприятиме зменшенню соціальних та економічних диспропорцій у 12 нових членах ЄС; нарешті, вона здійснюватиме загальний аналіз різних варіантів майбутньої політики Швейцарії щодо ЄС.

Через тісні зв'язки між Швейцарією та ЄС у процесі співробітництва постійно виникають нові виклики і проблеми. Їх вирішення – в інтересах обох сторін. Наступні двосторонні переговори насамперед стосуватимуться наступних сфер.

Електроенергія. Економічні інтереси Швейцарії і ЄС та їх спільне бажання гарантувати максимальну



безпеку постачань змусили сторони розглянути угоду про електроенергію. Крім регулювання передачі електроенергії за кордон, угода покращить доступ до ринків і визначить взаємне визнання підтвердження документів походження електроенергії з відновлюваних джерел.

Охорона здоров'я. Ефективна боротьба з патогенами вимагає регулярних обмінів на міжнародному рівні. Швейцарія і ЄС, хоч і в різний спосіб, засвідчили обопільну зацікавленість у тіснішій співпраці у сфері охорони здоров'я. Велике значення тут має участь Швейцарії в роботі Європейського центру попередження та контролю хвороб (*European Centre for Disease Prevention and Control*) у Стокгольмі. Центр надає допомогу Європейській Комісії і країнам-членам з метою забезпечення готовності до подолання та/або уникнення інфекційних хвороб, зокрема таких, як пташиний грип. Крім надання незалежних науково-консультативних послуг, Центр також виконує функції раннього попередження і швидкого реагування. З метою вдосконалення системи охорони здоров'я розглядається також співпраця з Європейським агентством з безпеки харчових продуктів (*European Food Safety Authority*) у Пармі.

Супутникова навігаційна система *Galileo*. Цивільна супутникова навігаційна система *Galileo* є спільною програмою ЄС та Європейського космічного агентства (далі – Агентство). Її планується ввести в дію у 2008р. Вона забезпечить дані, більш надійні та точні, ніж дані Північноамериканської Глобальної навігаційної системи (*Global Positioning System, GPS*), створеної колись у військових цілях. *Galileo* забезпечить передачу сигналу і трансляцію даних як у мирний час, так і в особливий період. Система буде сумісною з *GPS*, але зможе працювати й самостійно. Завдяки цьому, користувачі навігаційної системи більше не залежатимуть від *GPS*. Швейцарія і ЄС бажають повноцінної участі Швейцарії в Агентстві, яке буде і власником, і оператором *Galileo*. Агентство не лише приваблює Швейцарію як технічний і промисловий центр, а й означає логічне продовження попередньої участі Швейцарії у проекті *Galileo* вже як члена Агентства.

Вільна торгівля сільськогосподарською продукцією. Федеральна Рада виступила з роз'ясненням досяжності угоди про вільну торгівлю між Швейцарією і ЄС сільськогосподарською продукцією, а також – позитивних і негативних наслідків її запровадження.

Крім того, керуючись міркуваннями солідарності, Швейцарія передала 1 млрд. швейцарських франків новим членам ЄС для зменшення економічних і соціальних



диспропорцій в розширеному Європейському Союзі. Протягом наступних п'яти років вони будуть витрачені на конкретні проекти і програми, обрані Швейцарією спільно з країнами-одержувачами. Така фінансова підтримка центральноєвропейських країн є виявом доброї волі, солідарності і спільної відповідальності з боку Швейцарії і продовжує допомогу, що надавалася їм з моменту завершення холодної війни. Це не означає участі Швейцарії в посиленій співпраці всередині ЄС (*cohesion policy*), цим внеском Федеральна Рада підтверджує важливість останніх розширень ЄС для миру, безпеки і процвітання Європи. Швейцарія виграє політично від зміцнення стабільності на континенті та економічно – від розвитку торгових партнерів і зростання ринків країн-членів ЄС. Цей внесок, як складова політики Швейцарії щодо ЄС, допомагає досягненню успіху на спільному шляху.

ВИСНОВКИ

У червні 2006р. Уряд Швейцарії оприлюднив свій останній “Європейський звіт” про відносини між Швейцарією і ЄС. У звіті розглядається нинішній стан взаємин ЄС-Швейцарія і можливості їх подальшого розвитку. Переваги та недоліки продовження так званого “двостороннього підходу”, тобто переговорів про угоди в окремих галузях, про членство в Європейському економічному просторі – разом з ЄС, Ісландією, Ліхтенштейном і Норвегією – та про членство в самому ЄС зважуються у взаємному порівнянні. При цьому, Уряд керується намаганням найкращого забезпечення швейцарських інтересів, беручи до уваги витрати та можливий вплив того чи іншого рішення на незалежність і систему прямої демократії країни. Продовження “двостороннього підходу” наразі вважається єдиною реальною можливістю в коротко- та середньостроковій перспективах. Головними аргументами видаються нижча вартість і порівнянні переваги неучасті в Європейському економічному просторі або ЄС. Членство в ЄС розглядається лише як довгострокова мета – в разі, якщо двосторонній підхід стане складним або неможливим. Проте, у звіті зазначено, що заявку на членство 1992р. слід зберегти.

Завдяки двостороннім угодам, Швейцарія інтегрована до ЄС глибше, ніж будь-яка країна, що не належить до його членів, за винятком партнерів по ЄАВТ – Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії. Відносини Швейцарії з ЄС, які раніше зводилися переважно до економічних взаємин, дедалі більше поширюються на інші сфери, зокрема, юстицію і внутрішні справи. Як зазначали офіційні представники Швейцарії

та ЄС, двосторонні галузеві угоди є цілком ефективними. Між ЄС і Швейцарією не було суттєвих розбіжностей чи спорів щодо угод, їх виконання відбувалося без проблем. Проте, виникали певні (реальні чи потенційні) труднощі, пов'язані із застосуванням двосторонніх угод. Головна з них полягає в розбіжностях стосовно: чіткого визначення сфери дії конкретних угод; ролі і прецедентного права Європейського суду; обсягу винятків для Швейцарії.

На думку швейцарських і європейських посадовців, існують суттєві відмінності між офіційними заявами та документами швейцарської сторони щодо відносин Швейцарії з ЄС і практикою їх реалізації. Щодо останнього, наголошують на “статичному” характері багатьох двосторонніх угод, самостійному виконанні угод Швейцарією та тій обставині, що угоди ґрунтуються на принципі взаємного визнання законів. Але реальність відносин ЄС із Швейцарією повторює загальну схему його відносин з малими країнами-сусідами: ЄС визначає політику, а партнер з нею погоджується. Доступ до ринку, програм та установ ЄС відбувається на його умовах.

Хоча Швейцарія оновила свої відносини з ЄС завдяки Двостороннім угодам I і II, її доступ до внутрішнього ринку ЄС є набагато більш обмеженим, ніж для країн ЄАВТ - членів Європейського економічного простору. Країни Європейського економічного простору мають права, зокрема, у процесі планування рішень, яких Швейцарія позбавлена. Крім того, швейцарський підхід до двосторонніх угод з ЄС є більш “статичним”, порівняно з “динамічнішим” підходом до відносин з Європейським економічним простором.

Угоди ЄС із Швейцарією суттєво різняться між собою: деякі угоди є прикладом традиційних угод про співробітництво, інші – наприклад, Шенгенська та про цивільну авіацію – допускають часткову інтеграцію Швейцарії до ЄС. “Швейцарська модель” двосторонніх угод втрачає свою унікальність у зовнішніх взаєминах ЄС мірою розвитку співробітництва та інтеграції з ЄС інших країн, зокрема країн-сусідів Європейського Союзу.

Оскільки всі серйозні зміни у стосунках Швейцарії з ЄС мають виноситися на референдум, можна сміливо стверджувати, що членство Швейцарії ще не на часі. Перспективи на майбутнє визначити важко. Швейцарія, так само, як і ЄС, змінюється – разом з усім світом. Через 10 чи 20 років швейцарські громадяни можуть дійти висновку, що накопичено достатній баланс переваг для приєднання до ЄС.

Двосторонній підхід Швейцарії до Європейського Співтовариства є наслідком політичної унікальності Швейцарії та особливого історичного контексту, в якому укладалися ключові угоди. Очевидно і зрозуміло, що нинішня терпимість ЄС до винятків з *acquis communautaire* не є безмежною. До нинішньої зовнішньої політики ЄС можна застосувати прислів'я “або так, або ніяк” (*take it or leave it*). Крім того, тривалий процес ратифікації 27 країнами-членами ЄС однієї угоди Швейцарії з ЄС, звичайно, теж розглядається як перешкода для європейської інтеграції. Отже, сьогодні Швейцарія не готова вести переговори про будь-які наступні пакети угод, порівнянні з Двосторонніми угодами I і II. Як наслідок, розвиток ЄС все більш ускладнюватиме для третіх країн укладання нових пакетів документів, подібних до швейцарських Двосторонніх угод. ■

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ

Інтеграція до ЄС визначена одним з головних пріоритетів зовнішньої політики України. Важливим показником ефективності євроінтеграційного курсу є ступінь виконання трирічного Плану дій Україна-ЄС (далі — План дій). Щороку Уряд розробляє Заходи з реалізації Плану дій Україна-ЄС (далі — Заходи). 25 квітня 2007р. Кабінет Міністрів затвердив відповідні Заходи на поточний рік¹.

Аналіз виконання цих документів набуває особливої актуальності під час переговорного процесу з укладення нової Угоди Україна-ЄС. Очевидно, що рівень ефективності виконання Плану дій значною мірою визначатиме характер і продуктивність діалогу з ЄС стосовно нової Угоди. З огляду на це, Центр Разумкова провів спеціальні експертні опитування у грудні 2006р. і квітні 2007р.²

Під час опитування експерти із зовнішньополітичних питань оцінювали рівень реалізації Плану дій, прогнозували ступінь його виконання на момент завершення, характеризували ефективність виконання Заходів. Експерти також оцінювали перспективи співробітництва з ЄС, визначали чинники, що гальмують процес наближення України до ЄС³.

Результати опитувань дають підстави для наступних висновків і спостережень.

Перше. В експертному середовищі стабільно домінує впевненість у тому, що набуття повноправного членства в ЄС відповідає національним інтересам України. Однак (очевидно, через внутрішні негаразди) дещо зменшилася частка переконаних у тому, що євроінтеграція може стати загальнонаціональною об'єднавчою ідеєю. Експерти досить критично оцінюють темпи інтеграції України до ЄС, вплив внутрішньополітичних факторів на її співробітництво з ЄС. Зокрема, помітно зросли скептичні оцінки відповідності практичної діяльності влади проголошеному євроінтеграційному курсу.

Друге. Експертні оцінки стану досягнення пріоритетів, визначених Планом дій, у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., погіршилися. Найчастіше респонденти відзначали, що певні позитивні успіхи змінилися стагнацією відносин з ЄС. Помітно переважають скептичні прогнози повноти реалізації Плану дій на момент його завершення.

Третє. Експерти переважно критично оцінюють перебіг виконання Заходів. Причому загальна картина оцінок у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., дещо погіршилася. Загалом позитивно експерти оцінюють діяльність влади із забезпечення демократичних перетворень у країні, водночас — відзначають низьку результативність заходів у соціально-економічній сфері. Однак і тут спостерігається певне зростання скептичних настроїв. Більшість експертів

переконані в тому, що владі не вдалося досягти прогресу в забезпеченні ефективної боротьби з корупцією, сформувати незалежну судову владу. На їх думку, ефективному виконанню Заходів найбільшою мірою заважає протистояння органів влади, брак кадрового та фінансового забезпечення, відсутність координуючого органу у сфері євроінтеграції.

Четверте. Головними перешкодами реалізації євроінтеграційного курсу експерти вважають насамперед — повільне реформування судової системи, нездатність лідерів держави визначати та практично втілювати стратегічні пріоритети, неготовність владної еліти здійснювати врядування за європейськими нормами і стандартами. На їх думку, євроінтеграційна політика є скоріше непослідовною, не виваженою, не зрозумілою ні для українського суспільства, ні для європейської спільноти. Серед інших проблем, що гальмують рух до ЄС, названі неналежний рівень використання євроінтеграційного досвіду країн — нових членів ЄС, незадовільний стан виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007рр.

П'яте. Загальна динаміка оцінок за період з грудня 2006р. по квітень 2007р. дає підстави констатувати, що в українському експертному середовищі спостерігається певне зростання критичних настроїв стосовно ефективності реалізації євроінтеграційного курсу, спроможності влади на практиці реалізовувати проголошені пріоритети. Очевидно, така тенденція спричинена кризовою ситуацією всередині країни, що зумовила серйозну стурбованість з боку європейського співтовариства. Однак, наведені позиції експертів слід розглядати не як "вирок" європейській інтеграції України, а як констатацію негативного впливу внутрішнього конфлікту на зовнішню політику держави, зокрема, на її просування до ЄС.

Стан і перспективи співробітництва з ЄС

Відповідність набуття членства в ЄС національним інтересам України. Дані досліджень 2004-2007рр. свідчать про те, що експерти частіше ніж громадяни (які дещо стриманіше ставляться до вступу України до ЄС) висловлюють переконання в тому, що приєднання до Євросоюзу відповідає національним інтересам країни⁴. Понад три чверті експертів (77,2%) повністю згодні з цією позицією, кожен п'ятий (19,8%) — скоріше згоден, лише 3% дотримуються протилежної думки (діаграма "Чи відповідає національним інтересам України вступ до ЄС?", с.42). Число експертів, які підтримують вступ до ЄС, у квітні 2007р., порівняно з попереднім періодом (квітень 2004р. — серпень 2005р.), помітно зросло. Отже, в експертному середовищі (попри внутрішні проблеми) спостерігається стабільна, зростаюча підтримка ідеї входження України до європейської спільноти.

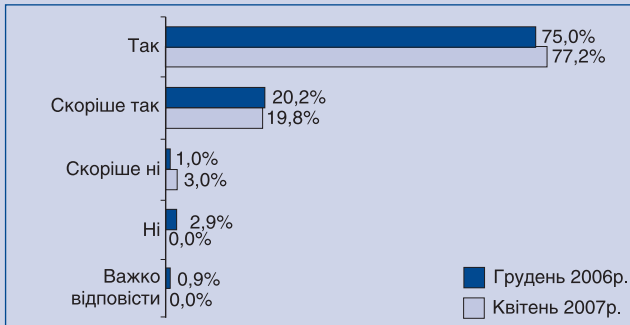
¹ Як правило, відповідні заходи затверджуються у квітні поточного року. Отже, ефективність реалізації Заходів-2006 слід оцінювати за період з квітня 2006р. по квітень 2007р.

² Експертні опитування проведені Центром Разумкова 15-29 грудня 2006р. та 19-28 квітня 2007р. Опитано 103 і 101 експерт, відповідно, — представники центральних і регіональних органів державної влади, державних дослідницьких структур, неурядових аналітичних центрів, журналістів. Дані грудневого опитування вміщені в журналі "Національна безпека і оборона", №2, 2007р. (с.22-31). Окремі експертні оцінки порівнюються з результатами попереднього експертного опитування, проведеного Центром Разумкова спільно з Центром миру, конверсії та зовнішньої політики України 4 липня - 5 серпня 2005р. Результати цього опитування опубліковані в журналі "Національна безпека і оборона", №7, 2005р. (с.37-43).

³ Розглядаючи результати опитувань, слід мати на увазі, що квітневе опитування проводилося під час гострої внутрішньополітичної кризи, кульмінацією якої стали Укази Президента України від 2 та 26 квітня 2007р., якими достроково припинені повноваження Верховної Ради України V скликання і призначені позачергові парламентські вибори. Можна припустити, що цей внутрішній фактор позначився на позиціях представників експертних кіл, зокрема, на оцінках дій влади на європейському напрямі.

⁴ За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова 20-26 квітня 2007р., 48,6% громадян вважають, що Україні потрібно вступити до ЄС, майже третина респондентів (31,8%) дотримуються протилежної думки. Тут і далі — посилання на результати загальнонаціональних досліджень Центру Разумкова, розміщені в цьому журналі.

Чи відповідає національним інтересам України вступ до ЄС?
% опитаних експертів

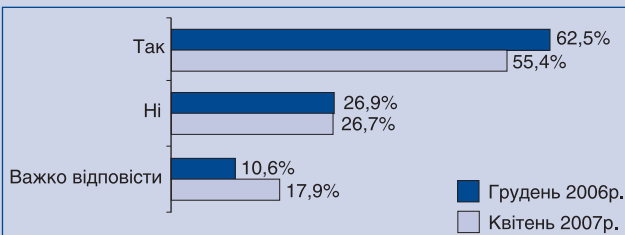


Оцінюючи ці дані, слід звернути увагу на наступне. *По-перше*, важливо, що підтримка курсу України на інтеграцію до ЄС висловлюється фахівцями, які обізнані як у специфіці співробітництва України з ЄС, так і в розвитку ситуації всередині Євросоюзу. *По-друге*. Попри конфлікт на рівні Президент-Парламент-Уряд, серед державно-політичної еліти країни існує консенсус навколо курсу на приєднання до ЄС. Зокрема, Президент і глава Уряду останнім часом виступили з рядом заяв стосовно необхідності визначення з боку ЄС перспектив членства для України⁵. Отже, і державні діячі, і експерти пов'язують майбутнє України зі вступом до ЄС.

Інтеграція до ЄС як об'єднавча загальнонаціональна ідея. Порівняно з груднем 2006р., у квітні 2007р. частка експертів, переконаних у тому, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною об'єднавчою ідеєю, дещо зменшилася (з 62,5% до 55,4%); частка тих, хто не поділяє таку думку, не змінилася і становить близько 27% (діаграма "Чи може інтеграція до ЄС...?").

Слід зазначити, що з цього питання експерти налаштовані значно оптимістичніше, ніж громадяни країни, відносна більшість яких (43,7%) скептично ставляться до об'єднавчої місії ідеї євроінтеграції.

Чи може інтеграція до ЄС стати загальнонаціональною ідеєю, яка об'єднала б усі регіони України?
% опитаних експертів



Така різниця може пояснюватися різним рівнем поінформованості громадян та експертів. Критичні оцінки громадян значною мірою зумовлені браком прозорості, відкритості та зрозумілості для суспільства євроінтеграційної державної політики. Водночас, громадяни досі не відчують конкретних результатів реалізації європейського курсу, оскільки він не став вагомим стимулом для внутрішніх соціально-економічних реформ.

Перспектива членства в ЄС в новій розширеній Угоді Україна-ЄС.

Привертає увагу та обставина, що порівняно з груднем 2006р., вдвічі (з 27,9% до 13,9%) скоротилося число експертів, які вважають, що в новій Угоді Україна-ЄС мають бути визначені перспективи членства для України. Водночас, помітно зросла частка експертів, на думку яких новий документ має передбачати запровадження зони вільної торгівлі та формування нових механізмів інтеграції (діаграма "У 2007р. планується підписання...").

Квітнєве опитування проводилося після запуску переговорів, які здійснюються в рамках Європейської політики сусідства, що не передбачає надання перспектив членства⁶. Раніше керівництво ЄС виступило з рядом відповідних заяв з цього приводу⁷. Усвідомлюючи мобілізуючий ефект чіткого визначення європерспективи для України, експерти водночас розуміють, що такий крок з боку ЄС сьогодні є практично неможливим – з огляду на гостру політичну кризу в Україні, яка спричинила певне розчарування та занепокоєння її європейських партнерів.

Крім того, залишається складною ситуація і в ЄС, зумовлена наслідками його нещодавнього розширення, призупиненням конституційного процесу тощо, тому Євросоюз значною мірою зосереджений зараз на внутрішніх проблемах. Привертає увагу такий факт: 17 квітня 2007р. 13 впливових європейських політиків і громадських діячів оприлюднили відкритий лист "Політична криза в Києві", в якому, зокрема, наголошується: "Через зайнятість ЄС своїми внутрішніми проблемами не було приділено достатньо уваги підтримці та сприянню демократичним здобуткам України. Наразі Європі треба діяти в більш активній та послідовній манері"⁸.

У 2007р. планується підписання нової розширеної Угоди Україна-ЄС. Що має передбачати ця угода?
% опитаних експертів



Отже, в експертному середовищі переважає критична позиція стосовно доцільності продовження українським керівництвом практики вимог визначення ЄС перспективи членства для України⁹. Є підстави стверджувати, що подібна практика на фоні внутрішньополітичної кризи ускладнюватиме діалог з ЄС стосовно нової Угоди¹⁰.

Очевидно, що умовою майбутнього діалогу про перспективи членства має бути насамперед повномасштабна та ефективна реалізація євроінтеграційного курсу, зокрема – досягнення пріоритетів, визначених у Плані дій Україна-ЄС.

У відносинах з ЄС Україні останнім часом вдалося досягти певних успіхів. Розширюються контакти на політичному рівні. Україна активно підтримувала позиції ЄС з регіональних і міжнародних

⁵ Двері в ЄС для України відкриті і це буде викладено в новій угоді. – Інтерфакс-Україна, 28 лютого 2007р.

⁶ Зокрема, про це наголосила Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин та Європейської політики сусідства Б.Ферреро-Вальднер. – УНІАН, 5 березня 2007р.

⁷ Докладно див.: Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.23.

⁸ Щодо України Європа має бути більш активною – лист європейських політиків. – УНІАН, 18 квітня 2007р.

⁹ Президент і глава Уряду виступили з рядом заяв стосовно необхідності визначення з боку ЄС перспектив членства для України. – Інтерфакс-Україна, 28 лютого 2007р.

¹⁰ Так, Президент Європейської Комісії Ж.Баррозу під час зустрічі з Президентом В.Ющенком заявив: "Якщо триватиме нестабільність, то уповільняться ці темпи (підготовки нової угоди – ред.)". – Інтерфакс-Україна, 17 квітня 2007р.

проблем. Поглиблювалися міжпарламентські контакти. Триває продуктивне співробітництво в енергетичній сфері. Зокрема, у березні 2007р. Euratom та ЄБРР розпочали масштабне фінансування заходів з підвищення безпеки роботи Хмельницької і Рівненської АЕС. Здійснюється ряд проектів ЄС в Україні, спрямованих на підтримку малого та середнього бізнесу, реформування системи державного управління¹¹. ЄС планує профінансувати створення в Україні Центру впровадження космічних розробок¹².

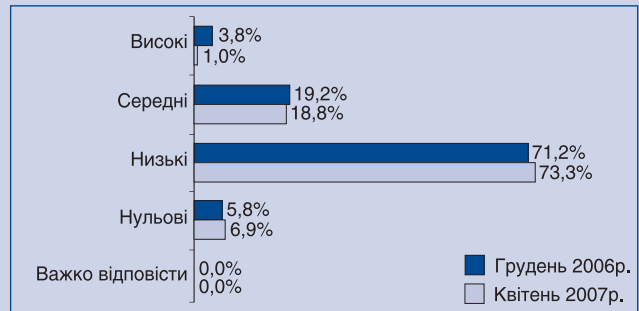
Однак, аналізуючи загальний стан справ у відносинах України з ЄС, слід констатувати, що позитивні досягнення мали епізодичний, не системний характер і не призвели до якісного покращення співробітництва. Результати експертних і загальнонаціональних досліджень свідчать, що на шляху до ЄС існує чимало гострих проблем переважно внутрішнього характеру, які останнім часом поглибилися.

Темпи інтеграції України до ЄС. Протягом грудня 2006р. – квітня 2007р. загальна картина експертних оцінок практично не змінилася: переважають критичні оцінки. Так, у квітні переважна більшість (80,2%) експертів охарактеризували темпи інтеграції України до ЄС як низькі (73,3%) або нульові (6,9%) (діаграма “Як би Ви оцінили...?”).

Такі оцінки є помітно гіршими, порівняно з результатами експертного опитування, проведеного в серпні 2005р.¹³ Отже, на думку експертів, протягом останніх двох років не вдалося прискорити процес євроінтеграції. Більше того, намітилися ознаки критичного ставлення європейської спільноти до України, зумовленого тривалою внутрішньополітичною кризою.

У цьому контексті слід звернути увагу на квітневу Резолюцію ПАРЄ, витриману в досить жорсткому тоні. Зокрема, в документі наголошується: “Асамблея шкодує, що відсутність незалежних

Як би Ви оцінили темпи інтеграції України до ЄС? % опитаних експертів



протипага дозволяє ключовим державним органам відчувати себе понад законом. Це серйозно запламувало репутацію всіх політичних лідерів в Україні¹⁴. Водночас у Заяві ЄС (27 квітня 2007р.) ситуація в Україні характеризується як “політичний глухий кут”, висловлюється заклик до пошуку “політичного компромісу”¹⁵.

Чинники зацікавленості ЄС в Україні. У квітні 2007р. сталися певні зміни в оцінці експертами ієрархії інтересів ЄС до України. **Якщо в грудні 2006р. експерти однаково оцінювали зацікавленість ЄС в українському ринку для власних товарів і транзиті енергоносіїв з Росії, то тепер енергетична сфера посідає перше місце (57,4%)** (діаграма “Чи зацікавлений ЄС...”). Постачання енергоносіїв є важливим в очах експертів, очевидно, з огляду на проблеми в енергодіалозі Україна-Росія. Зокрема, двосторонні “газові” домовленості мають короткостроковий, непрозорий характер, що уможливорює виникнення конфліктних ситуацій, які можуть поставити під загрозу (як це було на початку 2006р.) транзит територією України російського газу до Європи. З іншого

Чи зацікавлений ЄС у співробітництві з Україною? У чому цей інтерес полягає в першу чергу?*

% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

¹¹ У цілому на співробітництво України з ЄС, у т.ч. в рамках спільних проектів, Європейська Комісія запланувала у 2007р. надати €120 млн. Див.: Єврокомісія pomoже Україні деньгами – <http://www.for-ua>

¹² Докладно див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів (робочі матеріали до громадських слухань). – Київ, 2007, с.84.

¹³ За даними згаданого експертного опитування, 60,3% експертів оцінили темпи євроінтеграції як низькі, 8,6% – як нульові, 20,7% – середні, лише 4,3% вважали їх високими. Докладно див.: Національна безпека і оборона, 2005, №7, с.40.

¹⁴ Див.: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи. – <http://www.pravda.com.ua>

¹⁵ ЄС закликає всі політичні сили в Україні не допустити ескалації протистояння. – Інтерфакс-Україна, 27 квітня 2007р.

боку, позиціювання Росії як “енергетичної наддержави”, використання нею “газових важелів” для зміцнення впливу на пострадянському просторі викликає негативну реакцію ЄС. Саме “газова” тема є найбільш проблемною у відносинах з РФ¹⁶.

Привертає увагу і друга позиція в ієрархії **інтересу ЄС у зміцненні стабільності та безпеки на європейському континенті**. Це може бути зумовлено перетворенням України останнім часом на зону гострого внутрішньополітичного конфлікту, мірою розгортання якого політичні сили країни апелюють до європейських інституцій. Зрозуміло, що така ситуація не сприяє забезпеченню стабільності на континенті. Відтак, ЄС об’єктивно зацікавлений в якомога швидшому подоланні політичної кризи мирним шляхом.

На аналогічному рівні експерти оцінюють важливість українського ринку для Євросоюзу. Варто зазначити, що ЄС є найбільшим торговельним партнером України, причому товарообіг у 2006р., порівняно з попереднім роком, зріс на 26,5% (переважно за рахунок збільшення експорту з країн ЄС) і становив \$30,4 млрд.¹⁷ З ЄС до України надходить майже 75% прямих іноземних інвестицій¹⁸.

Наступне місце посідає **інтерес ЄС до спільної боротьби з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю, тероризмом.** У ЄС викликає занепокоєння те, що Україна активно використовується як транзитна держава для нелегальної міграції з країн Близького Сходу, СНД. Невипадково ЄС підтримує проекти з технічного оснащення українських кордонів. Також надзвичайно гострою є проблема торгівлі людьми (зокрема, Україна є одним з головних постачальників нелегалів до секс-індустрії країн ЄС): лише за I квартал 2007р. зафіксовано 136 злочинів, пов’язаних з торгівлею людьми¹⁹. Водночас, у сфері боротьби з нелегальною міграцією відзначається поширення співпраці ЄС з Україною (зокрема, в жовтні 2006р. укладена угода про реадмісію).

Більш стримано експерти оцінюють **зацікавленість ЄС у розвитку демократії і ринкових реформ в Україні**. Як зазначалося в попередньому дослідженні, це можна пояснити тим, що сьогодні проблема демократизації в Україні є не такою гострою, як це було раніше²⁰.

На передостаннє місце експерти ставлять **інтерес ЄС у виведенні України з-під впливу Росії**. Це пояснюється, з одного боку, певним дистанціюванням ЄС від процесів, що відбуваються в Україні, з іншого – небажанням конфліктувати з РФ з “українського питання”.

Як і раніше, найбільш критично експерти оцінюють “український внесок” у торговельно-економічне співробітництво з ЄС. На їх думку, **українська продукція не становить для ЄС помітного інтересу**, що можна пояснити, зокрема, її невідповідністю нормам і стандартам ЄС (санітарним, фітосанітарним та ін.), складною екологічною ситуацією в країні.

Узагальнюючи наведене вище, можна констатувати, що **інтерес до України з боку ЄС є суто прагматичним. Але при цьому жоден з експертів не вважає, що ЄС не зацікавлений у співробітництві з Україною.**

План дій Україна-ЄС і Заходи з його виконання: характеристики та оцінки

План дій як інструмент наближення України до ЄС. Досить стримано експерти оцінюють роль Плану дій в реалізації євроінтеграційного курсу України. Переважна більшість (87,1%) –

вважають, що цей План є або допоміжним інструментом проведення реформ (61,4%), або декларативним документом, який не дає необхідного інструментарію для наближення до європейських стандартів (25,7%). Лише 6,9% переконані, що він є ефективним інструментом наближення України до критеріїв членства в ЄС. Причому частка експертів, які поділяють цю думку, у квітні 2007р. скоротилася майже удвічі, порівняно з груднем 2006р. (діаграма “Результати виконання...”).

Результати виконання Плану дій Україна-ЄС у 2005-2006рр. Довели, що цей документ..., % опитаних експертів



Очевидно, що за всіх позитивних аспектів, План дій є певним короткостроковим “домашнім завданням” для України, виконання якого свідчить про її готовність іти європейським шляхом, але не вирішує всіх проблем, пов’язаних з повномасштабною інтеграцією до ЄС. З експертних оцінок випливає, що План дій є скоріше допоміжним засобом створення певних умов для наближення України до ЄС.

Однак, як зазначалося вище, ефективне виконання цього документа безумовно зміцнюватиме позиції України в переговорному процесі стосовно укладення з ЄС нової поглибленої Угоди. Очевидно, в інтересах України забезпечити, щоб положення нової Угоди: (а) мали конкретний характер; (б) врегульовували всі сфери взаємовідносин; (в) гарантували широку інтеграцію у внутрішній ринок ЄС, правовий, культурний, безпековий простір; (г) містили ефективні механізми політичної асоціації та економічної інтеграції.

Рівень виконання Заходів. Загальна картина оцінок рівня виконання Заходів з виконання Плану дій у квітні 2007р. не зазнала суттєвих змін на краще, експерти характеризують його досить стримано. Оцінки (середній бал) за основними розділами загалом не перевищують позначки “задовільно” (діаграма “Як виконується урядовий План заходів...?”).

Як і під час попереднього опитування, дещо краще оцінюється стан реалізації гуманітарних розділів “міжлюдські контакти” (середній бал – 3,25) та “інформаційне суспільство” (3,19). Можна припустити, що експерти враховували наступні позитивні аспекти: ряд країн ЄС здійснили певні кроки з удосконалення візового режиму з Україною, протягом останніх років помітно зросло число іноземних туристів, у т.ч. з країн ЄС.

¹⁶ Зокрема, РФ відмовляється ратифікувати Енергетичну хартію, яка передбачає лібералізацію енергетичного сектору країн-учасниць.

¹⁷ Географічна структура експорту-імпорту товарів і послуг – <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹⁸ Україна вважає за доцільне, щоб нова базова угода з ЄС передбачала асоціацію. – УНІАН, 22 грудня 2006р.

¹⁹ В Україні започатковано проект торгівлі людьми. – Інтерфакс-Україна, 13 квітня 2007р.

²⁰ Див.: Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.24

Як виконується урядовий План заходів щодо виконання Плану дій Україна-ЄС у 2006р. за основними розділами?* середній бал



* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що виконується дуже погано, а "5" – дуже добре.

На думку експертів, загалом задовільно виконується розділ "Політичний діалог та реформування" (середній бал в обох опитуваннях – 2,92). Очевидно, на позиції респондентів вплинула помітна інтенсивність політико-дипломатичного діалогу з ЄС²¹; активна підтримка Україною позицій ЄС з регіональних і міжнародних проблем²²; пожвавлення міжпарламентських контактів²³.

За рештою позицій експертні оцінки є дещо нижчими. Найбільш негативно (як і під час грудневого опитування) оцінюються стан виконання заходів за розділами "економічні та соціальні реформи і розвиток" (2,69) та "навколишнє середовище" (2,48).

Загалом, наведені оцінки свідчать про те, що в ряді сфер, на думку експертів, темпи інтеграції є незадовільними, що в цілому гальмує рух країни до ЄС.

Діяльність міністерств з виконання Заходів. Порівнюючи результати двох опитувань, слід зазначити, що на думку експертів, за останні місяці міністерствам, які є провідними у реалізації Заходів, не вдалося покращити діяльність на європейському напрямі (діаграма "Як Ви оцінюєте ефективність і повноту...?").

За п'ятибальною шкалою, оцінки ефективності та повноти виконання відповідних заходів не досягли "четвірки", а саме: МЗС – 3,75; Міністерство економіки – 3,14. Оцінки діяльності інших відомств – нижче позначки "задовільно". Найбільш критично оцінюється робота Міністерства палива та енергетики (2,51) та Міністерства праці та соціальної політики (2,61).

Наведені результати загалом корелюють з експертними оцінками діяльності міністерств з реалізації Заходів у 2005р. Узагальнюючи дані експертних досліджень 2005-2007рр., слід звернути увагу на наступні моменти. *По-перше*, незмінно найвищим балом експерти відзначають діяльність МЗС. Зрозуміло, це

Як Ви оцінюєте ефективність і повноту реалізації різними урядовими структурами ухваленого Кабінетом Міністрів Плану заходів щодо виконання у 2006р. Плану дій Україна-ЄС?* середній бал



* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що ефективність і повнота є мінімальними, а "5" – максимальними.

головне профільне відомство і його діяльність є найбільш помітною, порівняно з іншими структурами. Водночас, слід зазначити, що саме довкола МЗС (точніше його керівництва) наприкінці 2006р. – початку 2007р. розгорнувся гучний скандал і на певний час діяльність відомства значною мірою була паралізована²⁴. *По-друге*, вже третій рік поспіль експерти найнижче оцінюють діяльність Міністерства палива та енергетики і Міністерства праці та соціальної політики.

При цьому, слід враховувати, що ефективність діяльності зазначених відомств вирішальною мірою залежить від скоординованості дій у трикутнику Президент-Парламент-Уряд. Тим часом, гостра конфронтація між гілками влади призвела до розбалансування механізму розробки, прийняття та реалізації рішень, що негативно відбилося на виконанні Заходів усіма органами державної влади.

Чинники, що перешкоджають ефективному виконанню Заходів. Порівняно з груднем 2006р., помітно – з 64,4% до 71,3% – зросла переконаність експертів у тому, що головним "гальмуючим" чинником виконання Заходів є протистояння всередині владних структур, яке наприкінці 2006р. набуло гострого характеру, а у квітні 2007р. – спричинило масштабну внутрішньополітичну кризу (діаграма "Що найбільшою мірою заважає...?", с.46).

Конфронтація на вищих щаблях влади дестабілізувала державну систему реалізації зовнішньої політики, поглибила нескоординованість дій органів влади. У країні де-факто діяли кілька конкуруючих центрів здійснення зовнішньої політики, що негативно позначилося не лише на виконанні Заходів, але й на реалізації євроінтеграційного курсу загалом, послабило позиції України в діалозі з ЄС.

Показово, що ЄС також вважає внутрішньополітичну нестабільність одним з головних гальмуючих чинників реалізації європейського курсу України²⁵.

²¹ Зокрема, у 2006р. відбулося 135 візитів по лінії Україна-ЄС, що на третину більше, ніж у 2005р.

²² Станом на 1 березня 2007р., з 934 відповідних заяв ЄС країна приєдналася до 854. – Інформаційний матеріал про підсумки діяльності Міністерства закордонних справ у 2006р. та актуальні питання у сфері зовнішньої політики України – <http://www.mfa.gov.ua>

²³ У лютому 2007р. відновлена робота Комітету парламентського співробітництва Україна-ЄС, а також участь України в Конференції комітетів у європейських справах національних парламентів країн-членів ЄС та Європейського Парламенту (COSAC).

²⁴ 1 грудня 2006р. Верховна Рада відправила Б.Тарасюка у відставку. Лише 21 березня 2007р. на посаду Міністра закордонних справ затверджений перший заступник Глави Секретаріату Президента А.Яценюк. На певний час було призупинене фінансування посольств, заблоковані рахунки МЗС, відкладено ряд візитів по лінії зовнішньополітичного відомства.

²⁵ Див.: Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.26.

**Що найбільшою мірою заважає
реалізації урядового Плану заходів
щодо виконання у 2006р. Плану дій Україна-ЄС?***
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Наступну позицію в ієрархії негативних чинників посідає **брак кадрового забезпечення**. Процес реформування органів влади (Секретаріат Президента, РНБО, Уряд) мав непослідовний, суперечливий характер, кадрова політика – зорієнтована переважно на зміцнення позицій сторін у внутрішньополітичному протистоянні, а не на ефективне забезпечення зовнішньополітичної діяльності, зокрема, на європейському напрямі.

Доводиться вкотре констатувати, що в системі державних органів не подоланий гострий дефіцит фахівців на “європейському напрямі” – юристів, спеціалістів з європейського права та економіки, безпеки, з питань взаємовідносин з інституціями ЄС та ін. Не можна вважати ефективним виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України.

На відміну від грудневого дослідження, у квітні 2007р. третю позицію серед негативних чинників посіла **відсутність**

координуючого органу у сфері євроінтеграції. На думку експертів, ця проблема є однією з найактуальніших, очевидно, з огляду на те, що під час політичного протистояння де-факто, були нівельовані координаційні функції МЗС, а зовнішньополітична діяльність Уряду зосереджена в руках Прем'єр-міністра²⁶. По суті, на європейському напрямі діяли кілька центрів, які конкуруючи між собою, намагалися домінувати в переговорному процесі з ЄС. Мірою розгортання кризи, вони апелювали до європейських інституцій, відстоюючи власну позицію.

Досягнення пріоритетів, визначених Планом дій. Порівнюючи результати двох експертних опитувань, слід зазначити наступне. Як і раніше, експерти більш позитивно оцінюють результати просування України на шляху демократизації. Однак їх оцінки з окремих позицій є більш критичними (таблиця “*Чи вдалося Україні досягти прогресу...?*”).

Зокрема, 45,5% експертів відзначають значний прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ та свободи висловлювань (у грудні 2006р. цей показник становив 54,8%). 26,7% фіксують помірний прогрес. Порівняно з груднем, дещо зросло (з 6,7% до 12,9%) число переконаних у тому, що в цій сфері вже досягнута кінцева мета, тобто українські ЗМІ є вільними і свобода висловлювань повністю забезпечена.

Переважно позитивно оцінюється ситуація в забезпеченні прав національних меншин: 29,7% експертів відзначили значний прогрес (проти 30,8% у грудні), 30,7% – помірний (проти 39,4%), а 11,9% – вважають, що це завдання країна виконала (проти 4,8%). Сприятливо оцінюються досягнення на шляху забезпечення розвитку громадянського суспільства (17,8% – значний прогрес; 31,7% – помірний).

Експерти фіксують певні успіхи в забезпеченні прав людини та основних свобод – значний і помірний прогрес відзначили 12,9% і 33,7% експертів, відповідно. Дещо стриманіше оцінюється стан забезпечення демократії та верховенства права.

Отже, експерти вважають, що в досягненні окремих пріоритетів Плану дій, пов'язаних з демократизацією країни, владі

**Чи вдалося Україні досягти прогресу у реалізації наступних пріоритетів,
що визначені в Плані дій Україна-ЄС?**
% опитаних експертів

	Мети досягнуто		Досягнуто значного прогресу		Досягнуто помірного прогресу		Досягнуто певного прогресу		Прогресу не досягнуто		Важко відповісти	
	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.
Забезпечення свободи ЗМІ та свободи висловлювань	6,7	12,9	54,8	45,5	29,8	26,7	5,8	12,9	1,9	1,0	1,0	1,0
Забезпечення прав національних меншин	4,8	11,9	30,8	29,7	39,4	30,7	19,2	15,8	2,9	8,9	2,9	3,0
Забезпечення розвитку громадянського суспільства	1,0	1,0	14,4	17,8	43,3	31,7	38,5	36,6	1,9	10,9	0,9	2,0
Забезпечення прав людини та основних свобод	0,0	1,0	14,4	12,9	34,6	33,7	38,5	44,6	11,5	5,9	1,0	1,9
Забезпечення демократії та верховенства права	0,0	1,0	13,5	7,9	32,7	31,7	38,5	41,6	14,4	15,8	0,9	2,0
Підвищення безпеки продуктів харчування	0,0	1,0	4,8	5,9	22,1	16,8	35,6	38,6	27,9	25,7	9,6	12,0
Реформування та вдосконалення системи освіти	0,0	1,0	3,8	5,9	24,0	28,7	44,2	47,5	23,1	13,9	4,9	3,0
Посилення охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні	0,0	1,0	2,9	0,0	7,7	16,8	37,5	33,7	44,2	40,6	7,7	7,9
Створення ефективної ринкової економіки	0,0	0,0	7,7	6,9	31,7	42,6	38,5	35,6	21,2	13,9	0,9	1,0
Покращення інвестиційного клімату	0,0	0,0	3,8	5,0	18,3	26,7	47,1	41,6	29,8	25,7	1,0	1,0
Запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості	0,0	0,0	2,9	3,0	11,5	23,8	43,3	34,7	40,4	35,6	1,9	2,9
Запобігання погіршенню стану навколишнього середовища	0,0	0,0	1,9	3,0	9,6	10,9	37,5	38,6	45,2	41,6	5,8	5,9
Забезпечення ефективності боротьби з корупцією	0,0	0,0	1,0	2,0	1,9	5,0	26,9	15,8	66,3	76,2	3,9	1,0
Забезпечення незалежності судової влади	0,0	0,0	1,9	1,0	6,7	5,0	32,7	19,8	56,7	72,3	2,0	1,9
Зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів	0,0	0,0	1,0	0,0	13,5	17,8	27,9	36,6	55,8	41,6	1,8	4,0

²⁶ Уряді випадків з МЗС не з'ясовувалися директиви і параметри зустрічей та угод на міжнародному рівні. Окремі зовнішньополітичні контакти проводилися без представників посольств України. Був ліквідований профільний Урядовий комітет з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, який очолював глава МЗС.

вдалося досягти певних позитивних результатів. Це визнають також ЄС і міжнародні експерти²⁷.

Значно більш критично експерти оцінюють стан справ у сфері боротьби з корупцією, забезпеченні незалежності судової влади, в соціально-економічній сфері тощо. Як видно з наведеної таблиці, помітно зросли негативні оцінки результатів боротьби з корупцією: якщо у грудні 2006р. 66,3% експертів вважали, що прогресу в цій сфері не досягнуто, то у квітні 2007р. – 76,2%. Аналогічна негативна динаміка спостерігається і в оцінках забезпечення незалежності судової влади: у грудні не вбачали жодного прогресу на цьому напрямі понад половина (56,7%) експертів, у квітні – майже три чверті (72,3%).

Критичними є експертні оцінки зусиль влади в досягненні соціально-економічних пріоритетів Плану дій. У цій сфері існує чимало гострих проблем, які вирішити досі не вдалося. Зокрема, залишаються невизначеними права інвесторів, високим є адміністративний та податковий тиск (в Україні діє одна з найбільш обтяжливих у світі система оподаткування), гострою є проблема безпеки підприємництва – у 2006-2007рр. набули масового масштабу випадки рейдерства²⁸. У квітні 2007р. влада була змушена створити Міжвідомчу комісію з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств²⁹.

Найчастіше експерти відзначають, що не вдалося досягти жодного прогресу у зменшенні розриву між рівнями розвитку регіонів (41,6%), запобіганні погіршенню стану довкілля (41,6%), покращенні охорони здоров'я та екологічної ситуації в країні (40,6%). Очевидно, такі оцінки обумовлені, зокрема, тим, що останнім часом епідеміологічна та екологічна ситуація в країні помітно погіршується³⁰.

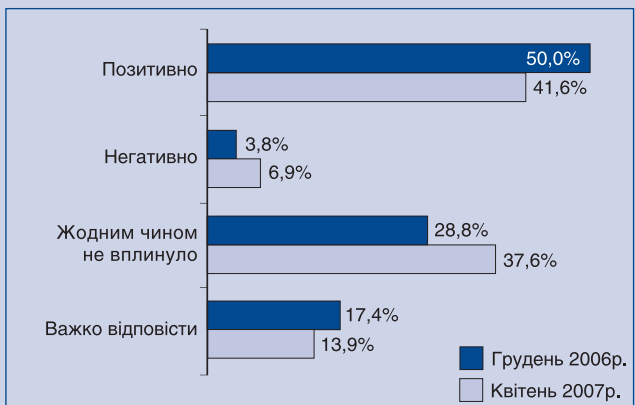
Також, на думку експертів, не можна вважати задовільними дії влади, спрямовані на зменшення бідності та підвищення рівня зайнятості (35,6% – не вбачають жодного прогресу, 34,7% – певний прогрес, і лише 3% – значний). Такі оцінки не є несподіваними: кардинальних змін у покращенні добробуту населення не сталося. За словами Президента України, близько чверті громадян України перебувають за межею бідності³¹. Водночас, разючі масштаби має майнове розшарування суспільства³².

Загальна картина оцінок дає підстави стверджувати, що в забезпеченні реалізації цього блоку пріоритетів помітних досягнень немає. Оцінки “значний прогрес” не перевищують позначки 6,9%, майже ніхто з експертів не вважає, що в цих сферах вже досягнута кінцева мета.

Отже, узагальнення результатів експертних опитувань дає підстави констатувати, що більш результативними є зусилля влади з досягнення пріоритетів Плану дій, пов'язаних з внутрішніми демократичними трансформаціями, ніж у соціально-економічній сфері, боротьби з корупцією та забезпеченні незалежності судової влади. По суті, документ реалізується не повністю, вибірково. Під загалом успішні демократичні перетворення не закладається надійний соціально-економічний фундамент.

Вплив Європейської політики сусідства на виконання Плану дій. Найчастіше експерти позитивно оцінюють вплив на виконання Плану дій рішення Європейської Комісії (грудень 2006р.) про зміцнення Європейської політики сусідства³³. Однак, слід зазначити, що у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., дещо зросли скептичні настрої – зменшився відсоток позитивних відповідей (з 50% до 41,6%), водночас зросло число експертів (з 28,8% до 37,6%), переконаних, що рішення Європейської Комісії жодним чином не позначиться на виконанні Плану дій (діаграма “Яким чином вплине...”).

Яким чином вплине рішення Європейської Комісії про зміцнення Європейської політики сусідства на перебіг реалізації Плану дій Україна-ЄС?
% опитаних експертів



Загальні результати виконання Плану дій у 2006р. На думку експертів, Україні, на жаль, не вдалося досягти системного прогресу на всіх напрямках співробітництва з ЄС (діаграма “Яких результатів вдалося досягти...?”).

Яких результатів вдалося досягти українській владі під час реалізації Плану дій Україна-ЄС?
% опитаних експертів



²⁷ Зокрема, в щорічному звіті *Freedom House* стосовно політичних і громадянських свобод у 196 країнах світу, Україна – єдина з пострадянських держав (крім країн Балтії) віднесена до групи “вільних” країн. – УНІАН, 8 вересня 2006р.

²⁸ За експертними оцінками, з початку 2006р. в Україні було зафіксовано близько 500 фактів рейдерських атак на підприємства. Див.: Тарасенко В. Действующая власть подталкивает страну к экономическому хаосу. – *Вечерние вести*, 20 марта 2007г., с.2.

²⁹ Сьогодні на розгляді Комісії знаходиться 90 заяв фізичних і юридичних осіб стосовно протиправного поглинання підприємств, об'єктів приватної власності (споруд, земельних ділянок). – Інтерфакс-Україна, 27 квітня 2007р.

³⁰ Залишається високим рівень смертності, чисельність населення невпинно скорочується. За даними Міністерства охорони навколишнього природного середовища, у 2006р. показники забрудненості атмосфери погіршилися у 21 регіоні країни. Поверхневі води на території країни забруднені на 70%. – Інтерфакс-Україна, 7 лютого 2007р.

³¹ Ющенко вважає обов'язком держави продовження реформи соціальної сфери для боротьби з бідністю. – Інтерфакс-Україна, 17 жовтня 2006р.

³² Зберігається критичне співвідношення доходів найбагатших і найбідніших громадян – 30:1 (у країнах ЄС ця пропорція складає – 5,7:1).

³³ 4 грудня 2006р. Європейська Комісія оприлюднила звернення до Ради Міністрів ЄС та Європарламенту про активізацію європейської політики сусідства. – Інтерфакс-Україна, 19 грудня 2006р.

Як досить тривожну тенденцію слід розглядати помітне погіршення експертних оцінок: суттєво знизилося (з 44,2% до 32,7%) число тих, хто вважає, що досягнуто важливих, але локальних успіхів у ряді сфер співробітництва, водночас – суттєво зросло (з 26% до 41,6%) число переконаних у тому, що певні позитивні успіхи змінилися стагнацією відносин з ЄС. Очевидно, що на позиції експертів вплинула внутрішня криза у країні, яка негативно позначається на реалізації євроінтеграційного курсу, зокрема на ефективності виконання Плану дій. По суті, втрачається час для нарощування темпів євроінтеграції, намітилися небезпечні ознаки консервації контактів на європейському напрямі.

Прогнози виконання Плану дій на момент його завершення. З огляду на наведені вище оцінки, не є несподіваним те, що експерти висловлюють серйозні сумніви щодо повноти реалізації Плану дій на момент його завершення (діаграма “Який ступінь виконання...?”). Порівняно з грудневим дослідженням, у квітні в експертному середовищі зросли скептичні настрої: абсолютна більшість (92,1%) експертів прогнозує, що документ буде виконаний частково та вибірково (74,3%), або в основному не буде виконаний (17,8%), лише кожен двадцятий – переконаний, що План дій буде виконаний повністю.

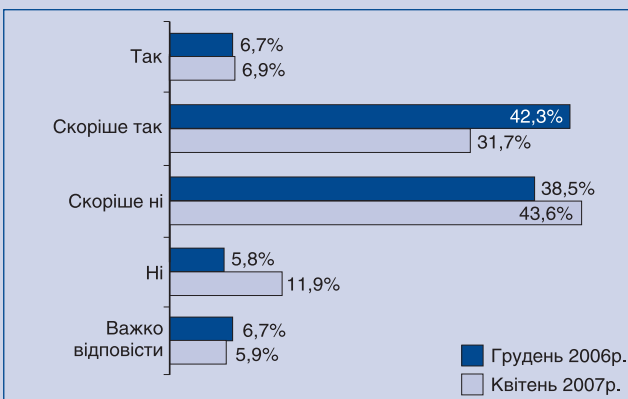
Який ступінь виконання Плану дій Україна-ЄС Ви прогнозуєте на момент завершення його трирічного терміну?
% опитаних експертів



Перешкоди на шляху євроінтеграції

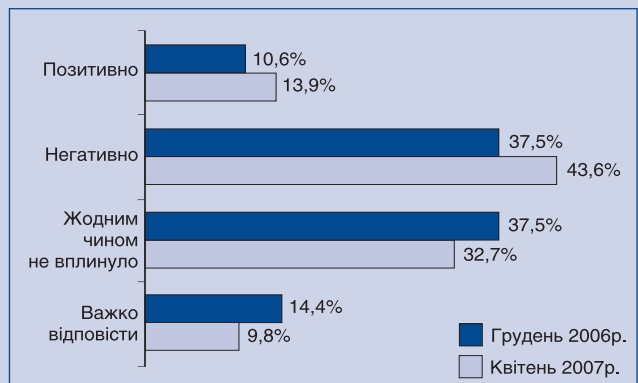
Відповідність практичних дій влади проголошеному курсу на інтеграцію до ЄС. Експерти вже переважно критично оцінюють відповідність практичної діяльності українського керівництва проголошеним цілям інтеграції до ЄС. Якщо у грудні 2006р. майже половина (49%) експертів ствердно відповіли на питання про зазначену відповідність, а 44,3% дали негативну відповідь, то у квітні 2007р. позитивну відповідь обрали 38,6%, негативну – понад половина (55,5%) експертів (діаграма “Чи відповідає практична діяльність...?”).

Чи відповідає практична діяльність керівництва держави проголошеним цілям інтеграції до ЄС?
% опитаних експертів



По-різному оцінюються результати внутрішньополітичних трансформацій (впровадження конституційної реформи) в контексті їх впливу на розвиток співробітництва з ЄС. Як видно з даних, наведених у діаграмі “Як вплинуло запровадження...?”, експерти найчастіше відзначають або негативний вплив конституційних змін на процес євроінтеграції (43,6%), або відсутність такого впливу (32,7%), лише кожен сьомий (13,9%) – обрав позитивну відповідь.

Як вплинуло запровадження конституційної реформи в Україні на співробітництво з ЄС?
% опитаних експертів



Такі оцінки можна пояснити тим, що конституційні зміни від 8 грудня 2004р. були загалом недосконалими, сумнівно легітимними і належали до ключових чинників дисбалансу влади³⁴. Досить критично оцінюється перебіг конституційної реформи у задаванні Резолюції ПАРЄ: зокрема, в документі наголошується, що “поточна криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної і політичної реформи 2004р., відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін, без урахування застережень Венеціанської Комісії та без проведення широкої публічної дискусії в країні”³⁵.

Рейтинг перешкод. У квітні 2007р. у градації чинників, що гальмують євроінтеграційний рух країни, відбулися певні зміни, зумовлені, очевидно, внутрішньополітичними подіями (діаграма “Що в Україні сьогодні головним чином перешкоджає...?”).

Так, на відміну від грудневого опитування, найбільш негативним чинником (середній бал – 4,15) стало **повільне реформування судової системи** (у грудні 2006р. цей чинник посідав п'яту позицію з оцінкою 3,74). Очевидно, значною мірою це зумовлювалося тією обставиною, що під час опитування увага політичних сил і громадськості була зосереджена на діяльності Конституційного Суду, який розглядав подання 53 депутатів щодо конституційності Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України”. Слід нагадати, що за останні вісім місяців Суд не ухвалив жодного рішення. Водночас, СБУ висунула на адресу одного з суддів Конституційного Суду звинувачення в корупції. Така конфліктна ситуація висвітлює ряд найгостріших проблем, пов'язаних з реформуванням судової системи в Україні.

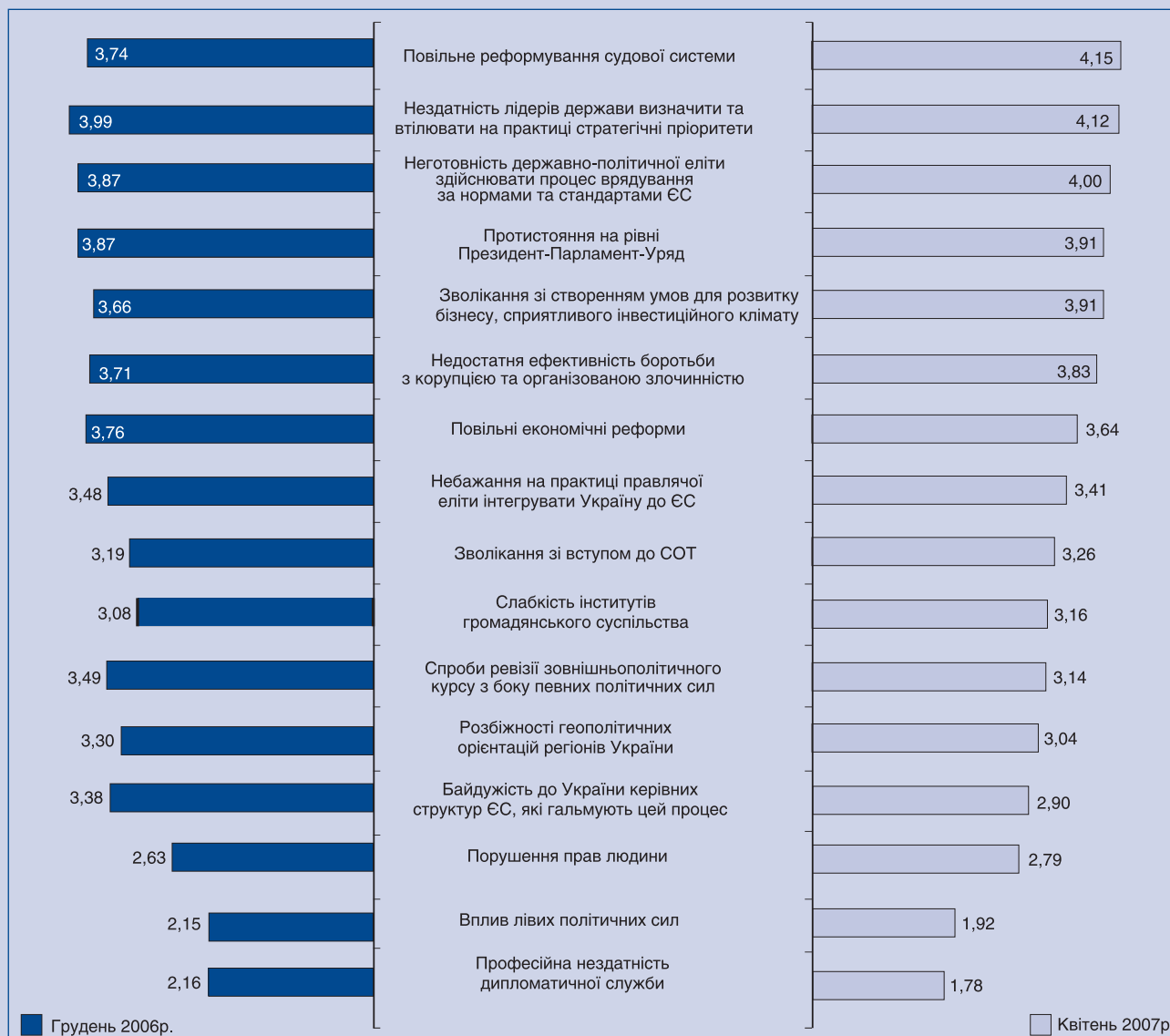
Наступною проблемою, що перешкоджає євроінтеграції, експерти вважають **нездатність лідерів держави визначати та практично втілювати стратегічні пріоритети**. Команді євроінтеграторів, що прийшла до влади у 2004р., з різних причин не вдалося забезпечити системний і якісний прогрес у відносинах з ЄС, сформувавши стабільний громадський консенсус навколо ідеї приєднання країни до Євросоюзу.

Наступні позиції посіли **неготовність владної еліти здійснювати врядування за нормами і стандартами ЄС та жорстка**

³⁴ Див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів (робочі матеріали до громадських слухань). – Київ, 2007, с.4.

³⁵ Див.: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи. – <http://www.pravda.com.ua>

Що в Україні сьогодні головним чином перешкоджає її інтеграції до ЄС?
середній бал



* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що зовсім не перешкоджає, "5" – максимально перешкоджає, "0" – фактор відсутній.

конфронтація між гілками влади. Фактично, цей комплекс проблем, пов'язаних з процесами всередині владних структур, зумовлює наступні негативні аспекти, відзначені експертами – зокрема, зволікання зі створенням умов для розвитку бізнесу, низька ефективність боротьби з корупцією, повільні економічні реформи тощо.

Як видно з наведених результатів, менш критично респонденти оцінюють такий зовнішній фактор, як байдужість до України керівних структур ЄС. Тобто, на їх думку, **головні проблеми євроінтеграції мають внутрішній характер і зосереджені в Україні.**

Якість забезпечення євроінтеграційного курсу. З огляду на перелік негативних чинників, не є несподіваними критичні характеристики якості забезпечення євроінтеграційного курсу України (діаграма "Як Ви оцінюєте якість...?").

Експерти критично оцінюють забезпечення Україною умов ефективного реалізації євроінтеграційного курсу за всіма показниками: всі оцінки в обох опитуваннях не перевищують трьох балів. Найбільш негативно характеризуються стан фінансового забезпечення (2,04) та скоординованість дій виконавчої влади на європейському напрямі (2,11). Останнє логічно випливає з наведених вище оцінок.

Як Ви оцінюєте якість забезпечення реалізації євроінтеграційного курсу України за наступними параметрами?
середній бал

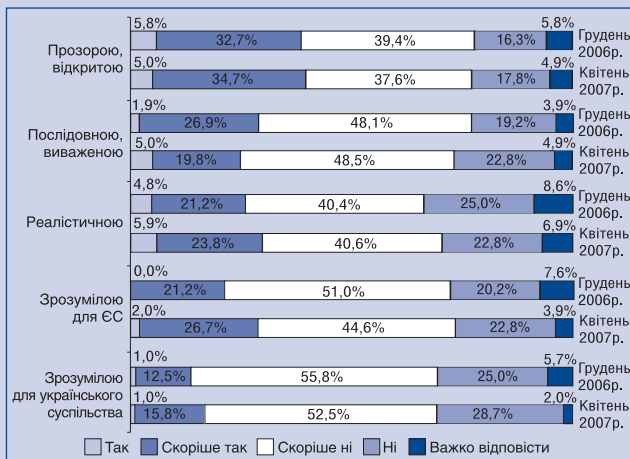


* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що якість забезпечення є дуже поганою, а "5" – дуже доброю.

Дещо краще (2,84) експерти оцінюють забезпечення міжнародної підтримки – очевидно, враховуючи активний політико-дипломатичний діалог, плідну співпрацю з ряду міжнародних проблем.

Виміри євроінтеграційної політики. Як видно з даних, наведених у діаграмі “Якою є нинішня євроінтеграційна політика України?”, експерти досить критично характеризують прозорість і відкритість політики України на європейському напрямі. На їх думку, цій політиці бракує послідовності, виваженості та реалістичності.

Якою є нинішня євроінтеграційна політика України?
% опитаних експертів

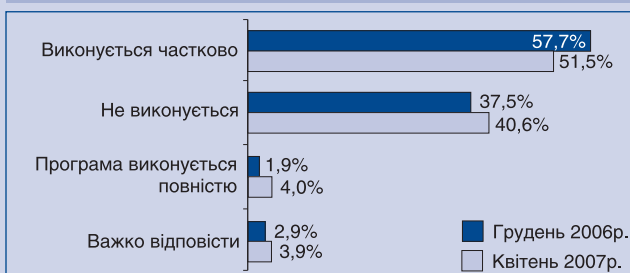


Найбільш негативно експерти характеризують зрозумілість політики євроінтеграції для українського суспільства (у квітні 2007р. 81,2% експертів обрали відповіді “ні” і “скоріше ні”, у грудні 2006р. – 80,8%). Такі оцінки кореспондуються з результатами останнього загальнонаціонального опитування (квітень 2007р.), під час якого більшість (77,1%) громадян зазначили, що українські ЗМІ або надають обмежену, не повну інформацію про ЄС (44,2%), або такої інформації дуже мало (32,9%). Отже, в суспільстві відчувається гострий дефіцит інформації про ЄС – при тому більшість (63,3%) громадян бажають знати про нього якомога більше.

З наведених експертних оцінок можна зробити невтішний висновок про те, що влада, проголосивши ключовим напрямом зовнішньої політики інтеграцію до ЄС, не спромоглася забезпечити його ефективне інформаційне супроводження. Причому ситуація в цій сфері, судячи з експертних оцінок, останнім часом не зазнала змін на краще.

У цьому контексті привертають увагу критичні експертні оцінки (як у грудні 2006р., так і в квітні 2007р.) стану виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України. Як видно з діаграми “Рівень виконання Державної програми...”, абсолютна більшість (92,1%) експертів переконані, що ця програма або виконується частково (51,5%), або не виконується взагалі (40,6%).

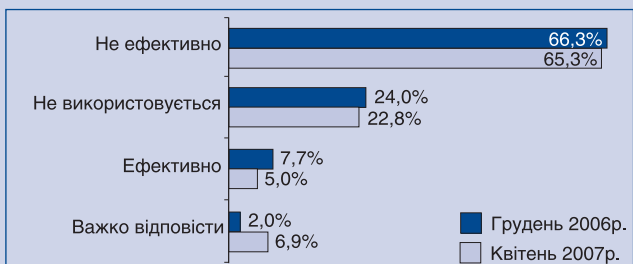
Рівень виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007рр.,...
% опитаних експертів



Також слід звернути увагу на інший проблемний фактор європейської інтеграції України – рівень використання успішного євроінтеграційного досвіду країн - нових членів ЄС. Зрозуміло, що використання їх досвіду, врахування їх здобутків і помилок є важливою складовою практики євроінтеграції. Ряд країн, які нещодавно приєдналися до ЄС, висловили готовність допомогти Україні на європейському шляху, зокрема, поділитися власним досвідом.

Однак, за оцінками експертів, Україна, на жаль, такий досвід або використовує не ефективно (65,3%), або не використовує зовсім (22,8%) (діаграма “Як в Україні використовується...?”).

Як в Україні використовується євроінтеграційний досвід країн - нових членів ЄС?
% опитаних експертів



ВИСНОВКИ

Результати опитувань свідчать про зростання критичних настроїв експертів, що пояснюється насамперед складною внутрішньополітичною ситуацією в країні.

На думку експертів, рівень реалізації Плану дій Україна-ЄС, як і виконання відповідних урядових заходів, не є задовільним. Гальмують виконання Заходів внутрішні чинники, насамперед – конфлікт всередині владних структур, брак фінансового та кадрового забезпечення, а також відсутність координуючого органу у сфері євроінтеграції.

Серед головних перешкод реалізації європейського курсу України загалом експерти називають повільне реформування судової системи, нездатність лідерів держави визначати та втілювати на практиці стратегічні пріоритети, неготовність української еліти здійснювати процес врядування за європейськими нормами та стандартами. У квітні 2007р. помітно гірше, порівняно з опитуванням у грудні 2006р., експерти оцінили відповідність практичної діяльності керівництва країни проголошеним євроінтеграційним цілям.

Оцінки виконання Плану дій є неоднозначними. На думку експертів, Україні вдалося досягти відчутних успіхів у сфері демократизації – забезпеченні прав людини та основних свобод, свободи ЗМІ, міжнародної злагоди, розвитку громадянського суспільства тощо. Однак, в інших сферах – боротьбі з корупцією, забезпеченні незалежності судової влади, в соціально-економічній сфері – помітних змін на краще не відбулося.

На відміну від опитування у грудні 2006р., експерти частіше відзначають, що певні позитивні успіхи у відносинах України з ЄС змінилися стагнацією. Майже ніхто з опитаних експертів не вважає, що країні вдалося досягти системного прогресу на всіх напрямках співробітництва. Тому не дивно, що в експертному середовищі домінують сумніви стосовно повноти реалізації Плану дій на момент його завершення.

Загалом, експертні оцінки дають підстави стверджувати, що забезпечення українською стороною умов ефективної інтеграції до ЄС не є задовільним. На думку експертів, євроінтеграційна політика України містить суттєві недоліки. Критично оцінюються її прозорість і відкритість, послідовність, виваженість та – головне – її зрозумілість для громадян країни та європейських партнерів.

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Важливим аспектом дослідження розвитку співробітництва України з ЄС є моніторинг громадської думки, який соціологічна служба Центру Разумкова здійснює з 2000р.¹

У 2006-2007рр. акцент досліджень був зроблений на з'ясуванні рівня обізнаності громадян та їх позицій в частині виконання Плану дій Україна-ЄС. Ці позиції вивчалися в контексті загальних геополітичних орієнтацій громадян, їх європейської самоідентифікації, розуміння переваг і недоліків можливого приєднання України до ЄС².

Узагальнені результати досліджень дають можливість відстежити динаміку ставлення громадян до європейської інтеграції України, оцінок розвитку відносин України з ЄС, а також — зробити ряд спостережень і висновків.

Перше. Громадяни вважають співробітництво з ЄС одним з головних напрямів зовнішньої політики держави, позитивно ставляться до розвитку взаємних контактів із ним, відносна більшість — переконані в необхідності приєднання України до ЄС.

Друге. Громадська думка про стан і перспективи євроінтеграції має виразну регіональну специфіку. Зокрема, помітно відрізняються позиції респондентів Заходу і Півдня країни стосовно її вступу до ЄС. Такий "регіональний вододіл" спричинений багатьма факторами, в т.ч. виборчими кампаніями 2004-2006рр., під час яких певні політичні сили виступали з відверто антизахідних позицій, а також різноспрямованим традиційним соціокультурним "тягінням" регіонів на Схід і Захід. Внаслідок цього в суспільстві існує досить скептичне ставлення до об'єднаного потенціалу ідеї євроінтеграції.

Третє. Результати опитувань, проведених протягом останніх двох років, засвідчили певне зростання критичних настроїв громадян. У квітні 2007р., порівняно з квітнем 2005р., вони більш стримано характеризують стан відносин України з ЄС. Загалом критичним є ставлення до політики Уряду на європейському напрямі. Переважна більшість — висловлюють сумніви стосовно того, що українська влада готова жити та управляти країною за європейськими правилами. Очевидно, такі оцінки зумовлені переважно внутрішньополітичними проблемами і є реакцією на складну ситуацію в країні.

Четверте. Загальна динаміка оцінок дає підстави констатувати, що громадяни поки що не відчувують помітних змін на краще від реалізації курсу на інтеграцію до ЄС. Відповідно, більшість із них переконані, що за період реалізації Плану дій Україна жодним чином не наблизилася до європейських стандартів життя. При цьому, більш позитивно оцінюються досягнення в демократизації країни, ніж у соціально-економічній сфері, подоланні корупції, забезпеченні незалежності судової влади тощо.

П'яте. Українське суспільство залишається мало обізнаним у частині переваг і проблем євроінтеграції. Опитані незмінно

наголошують на тому, що їм бракує повної, об'єктивної інформації про ЄС. Така ситуація ускладнює забезпечення громадської підтримки євроінтеграційного курсу країни.

Геополітичні орієнтації громадян України: європейський напрям

Громадяни України традиційно віддають перевагу двом зовнішньополітичним напрямам: ЄС і Росії. Протягом 2004-2007рр. спостерігалось два періоди зниження рівня суспільної підтримки співробітництва України з ЄС. Перший припав на час президентської кампанії (липень-листопад 2004р.) — тоді показник євросимпатій впав до мінімальної позначки — 25,6%. Це, очевидно, зумовлювалося активним використанням антизахідної риторики провладними силами. Перемога В.Ющенка, який ішов на вибори з проєвропейськими гаслами, підвищила суспільний інтерес до ЄС, і у квітні 2005р. відповідний показник сягнув максимального рівня за весь досліджуваний період — 39,6%.

Другий період — час парламентських виборів 2006р., коли так само певними політичними структурами була розгорнута масована антизахідна кампанія.

Відповідно, під час зазначених виборів спостерігалось відчутне зростання симпатій до РФ і зниження числа прихильників євроінтеграції.

Загальна картина оцінок за останні роки свідчить, що підвищення рівня пріоритетності контактів з ЄС відбувалося переважно за рахунок зменшення числа прихильників співробітництва з СНД, яке у квітні 2007р. впало до мінімальної за весь час позначки — 4,9%.

Геополітичні орієнтації громадян мають регіональні відмінності: на Заході країни стабільно домінує пріоритетність контактів з ЄС, на Півдні і Сході — з Росією. Такі розбіжності набули сталого характеру. За період з грудня 2006р. по квітень 2007р. на Півдні і Сході зросло число респондентів, які віддають перевагу контактам з РФ (на Сході — до 68,1%, що є найвищим показником за весь досліджуваний період). Позиції жителів Центру протягом 2006р. поділялися майже навпіл, проте у грудні — помітно змінилися на користь ЄС. У квітні 2007р. ця пропорція не зазнала суттєвих змін (42,5% опитаних відзначили пріоритетність відносин з ЄС, 31,4% — з Росією).

Найвищий рівень підтримки контактів України з ЄС спостерігається серед молоді. Це стала тенденція, що простежується з початку 2000р. У грудні 2006р. респонденти середнього віку (30-39 років) також віддавали перевагу співробітництву з ЄС, старші вікові групи (40-49 і 50-59 років) — майже порівну ділили симпатії між ЄС і Росією. Однак, у квітні 2007р. загальна картина оцінок (крім наймолодшої групи — 18-29 років) дещо змінилася на користь співробітництва з Росією.

¹ Використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з лютого 2000р. по квітень 2007р. Останнє за часом дослідження проведене з 20 по 26 квітня 2007р. в усіх регіонах України. Опитано 2 014 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Усі опитування, результати яких наводяться в підрозділі, здійснювалися в усіх областях України, Києві та АР Крим за багатоступенєвою випадковою вибіркою із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка вибірки всіх опитувань не перевищує 2,3%.

Використовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід:** Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь:** АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід:** Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр:** м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

² Дослідження проводилося у два етапи. Результати першого етапу докладно див.: Громадяни України про європейську інтеграцію. — Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.32-48.

Серед найстарших громадян (60 років і більше) – стабільно переважають прихильники пріоритетності розвитку відносин з Росією.

Стан відносин Україна-ЄС

Громадяни вважають у цілому незадовільними стан відносин з ЄС і темпи євроінтеграції. У квітні 2005р., на початку діяльності “помаранчевої” влади, коли помітно активізувалися контакти з ЄС, число опитаних, які оцінювали стан справ на європейському напрямі як “прогрес” досягла максимальної позначки – 44,1%. Лише близько чверті (23,9%) відзначали “стагнацію” і 4,1% – “погіршення”. Надалі картина оцінок поступово змінювалася на гірше. У квітні 2007р. відзначили “прогрес” мінімальне за весь досліджуваний період число (11,9%) опитаних, 38% відзначили “стагнацію”, 19% – зафіксували погіршення ситуації.

При цьому, якщо у квітні 2005р. більшість жителів Центру та Заходу країни позитивно характеризували контакти з ЄС, жителі Півдня були налаштовані критично, а позиції на Сході поділялися майже навпіл, то надалі в усіх регіонах почали переважати негативні характеристики: у квітні 2007р. в усіх регіонах число тих, хто позитивно оцінював відносини з ЄС, не перевищувало 16,6%. Зокрема, на Заході воно зменшилося більш ніж у п’ять разів (з 62% до 11,2%).

Критично громадяни характеризують також темпи інтеграції до ЄС. У квітні 2007р. більшість (67,7%) опитаних відзначили, що темпи наближення до ЄС є або “низькими” (46,1%), або “нульовими” (21,6%). Лише не значна частка (1,1%) респондентів впевнені в тому, що євроінтеграційний процес має високі темпи.

За регіональною та віковою ознаками суттєвих розбіжностей в цьому питанні не спостерігається. Найбільш скептично характеризують темпи євроінтеграції до ЄС жителі Заходу і Сходу країни.

Громадяни вважають, що найбільш позитивно на розвиток відносин з ЄС впливає Президент України. Розглядаючи динаміку оцінок за квітень 2005р. – квітень 2007р., слід звернути увагу на наступне.

По-перше: число опитаних, які відзначили позитивний вплив Президента за вказаний період помітно скоротилося (з 63,8% до 46,9%).

По-друге: критичними є оцінки діяльності Уряду і Парламенту на європейському напрямі (позитивні оцінки не перевищують позначки 5,3%).

По-третьє: дуже скептично громадяни оцінюють вплив на євроінтеграцію таких суспільних інституцій, як ЗМІ і громадські організації (їх позитивний вплив відзначили лише 4,2% та 1,8%, відповідно).

По-четверте: протягом згаданого періоду помітно (з 18,3% до 31,3%) зросло число респондентів, які не визначилися з відповіддю.

На думку громадян, зацікавленість ЄС у співробітництві з Україною має виразно прагматичний характер. У квітні 2007р. ієрархія чинників зацікавленості ЄС у співробітництві з Україною виглядала таким чином: “використання природних ресурсів України” (47,7%); “використання інтелектуального, наукового потенціалу, робочої сили” (44,5%); “зацікавленість в українському ринку для товарів ЄС” (40,8%).

Порівняно з груднем 2006р., привертає увагу наступне.

По-перше, громадяни більш стримано оцінюють зацікавленість ЄС у спільній боротьбі з нелегальною міграцією, міжнародною злочинністю і тероризмом, а також у розвитку демократії і ринкових реформ в Україні.

По-друге, зберігаються сумніви громадян стосовно зацікавленості ЄС в імпорті української продукції (наявність такої зацікавленості відзначили лише 13,6% та 11,9% опитаних, відповідно).

Дещо зменшується сприйнятливість певних ідеологем, що їх продукують окремі українські політичні сили і ЗМІ. Зокрема, протягом вересня 2005р. – квітня 2007р. більшість опитаних погоджувалися з тезою, що “ніхто в Європі Україну не чекає” (у вересні 2005р. – 56,7%, у грудні 2006р. – 53,3%, у квітні 2007р. – 51,4%). Отже, такий штучний стереотип вкорінюється у громадську свідомість і впливає на ставлення громадян до ЄС.

Дещо зменшилося також число переконаних у тому, що інтеграція до ЄС погіршить українсько-російські відносини (у грудні 2006р. – 46,5%, у квітні 2007р. – 41,1%).

Водночас, залишається фактично сталим число тих, хто вважає, що Україна повинна інтегруватися до ЄС разом з Росією (у вересні 2005р. – 32,9%, у квітні 2007р. – 34,7%).

Проблеми співробітництва з ЄС

У громадській думці переважають сумніви стосовно того, що українська влада готова жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами. У квітні 2007р. таку готовність влади заперечили близько 70% громадян (31,4% – вважають, що влада “скоріше не готова”, 38,3% – “не готова”), лише 15,6% – дотримуються протилежної думки. Тривожним симптомом є те, що ці критичні оцінки практично не відрізняються від результатів опитування, проведеного у грудні 2006р.

Дещо більш позитивно оцінюють готовність влади діяти по-європейськи жителі Центру та Заходу країни, найбільш критично – Сходу, де позитивну відповідь обрали лише 8,6% опитаних – майже вдвічі менше від загальноукраїнського показника. Відмінностей в оцінках за віковою ознакою фактично немає: в усіх вікових групах однозначно переважають критичні оцінки.

Такі позиції корелюють з оцінками урядової політики інтеграції до ЄС. Як у грудні 2006р., так і у квітні 2007р. ці оцінки є переважно критичними. Так, у квітні відносна більшість (30,6%) опитаних відзначили, що політика Уряду на європейському напрямі – лише декларація намірів, яка не підкріплюється конкретними діями. Близько чверті (23%) – що ця політика взагалі не спрямована на інтеграцію України до ЄС. Лише 15,2% засвідчили протилежну думку.

Ставлення громадян до євроінтеграції як об’єднавчої ідеї, є неоднозначним. Причому, в цьому ставленні спостерігається негативна динаміка. Так, якщо у квітні 2005р. позиції з цього питання розділилися майже навпіл (36% опитаних погодилися, що євроінтеграція може об’єднати країну, 39,2% – не погодилися), то у грудні 2006р. пропорція помітно змінилася на гірше: 26,5% та 46,5%, відповідно. У квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., відчутних змін не сталося (30,5% та 43,7%, відповідно).

Найбільший рівень підтримки євроінтеграції як об’єднавчої ідеї демонструють жителі Центру країни (41,7% проти 28,4% песимістів). На Півдні і Сході – скептичні позиції з цього питання засвідчили більшість опитаних (по 58,3%).

Очевидно, такі позиції зумовлюються багатьма факторами: (а) існуванням “вододілу” в геополітичних орієнтаціях громадян; (б) живучістю в суспільній свідомості стереотипів, на фоні низької обізнаності стосовно співробітництва України з ЄС; (в) надто скромними соціально-економічними результатами реалізації євроінтеграційного курсу; (г) неготовністю влади жити та діяти за європейськими правилами; (д) внутрішньополітичною кризою в країні, гострою конфронтацією між різними політичними таборами.

На думку громадян, євроінтеграцію України гальмують насамперед внутрішні проблеми. За останні два роки ієрархія чинників, що гальмують рух України до ЄС, не зазнала відчутних змін. У квітні 2007р. (як і в усіх попередніх дослідженнях) першу позицію в їх переліку посів низький рівень економічного розвитку та недостатні темпи реформ, другу – високий рівень корупції в Україні, третю – невідповідний європейському рівень демократії. Як і раніше, найбільш стримано громадяни оцінили негативний вплив

“російського чинника”. На їх думку, геополітична (історична, культурна) близькість до РФ не є перешкодою на шляху України до ЄС.

Стан виконання Плану дій Україна-ЄС

Більшість громадян вважають, що під час виконання Плану дій України не вдалося наблизитися до європейських стандартів життя. Протягом грудня 2006р. – квітня 2007р. загальна картина оцінок ступеня наближення України до стандартів ЄС не зазнала помітних змін. У квітні відносно більшості (48%) опитаних відзначили відсутність змін у цьому напрямі, 7,4% – погіршення ситуації, лише кожен п'ятий (19,7%) – її покращення. При цьому, слід звернути увагу на те, що лише 7,4% (5,7% у грудні 2006р.) громадян переконані, що Україні не треба орієнтуватися на європейські стандарти життя.

На думку громадян, владі, під час реалізації Плану дій вдалося досягти більш помітних успіхів у сфері демократизації країни, ніж у соціально-економічній галузі. У квітні 2007р. (як і у грудні 2006р.) опитані найчастіше відзначали прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ, прав національних меншин, розвитку громадянського суспільства, прав людини та основних свобод, а також демократії і верховенства права. Зокрема, 67,7% – відзначили певний, помітний або значний прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ, 53,7% – у забезпеченні розвитку громадянського суспільства.

Водночас, у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., оцінки успішності досягнення інших пріоритетів Плану дій стали більш критичними. Кількість позицій, стосовно яких більшість опитаних обрали відповідь “прогресу не досягнуто” зросла з двох до п'яти. 62,7% опитаних не вбачають жодних успіхів у боротьбі з корупцією (проти 56,2% у грудні 2006р.), 57,1% – у зменшенні бідності та підвищенні рівня зайнятості (проти 53,2%), 51,4% – в забезпеченні незалежності судової влади (проти 42,5%), 54,5% – в запобіганні погіршенню довкілля (проти 48,5%), 52,4% – у зміцненні охорони здоров'я (проти 46,3%). Також загалом критично оцінюються зусилля влади, спрямовані на зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів.

У цілому, стан виконання пріоритетів, визначених у Плані дій, громадяни оцінюють стримано. Число опитаних, переконаних у “значному прогресі”, загалом не перевищує 5,6% (за винятком трьох позицій – забезпечення свободи ЗМІ, прав національних меншин і прав людини). Відсоток тих, хто вважає, що “мети досягнуто” – не перевищує 1,5% (за винятком двох позицій – забезпечення свободи ЗМІ, прав національних меншин).

На думку громадян, порівняно активніше розвиваються відносини з ЄС у політичній і культурній сферах, ніж в економіці та сфері безпеки. Кардинальних змін громадської думки в цьому питанні не спостерігається. У квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., дещо зросло (з 27,8% до 33,4%) число опитаних, які відзначили активізацію відносин з ЄС у політичній сфері з початком виконання Плану дій. Активізацію культурних контактів відзначають 22% (у грудні 2006р. – 22,9%). Більш стримано оцінюється активність співробітництва в економічній сфері та сфері безпеки. Однак, як і раніше стосовно всіх перелічених сфер, відносно більшість опитаних відзначають або відсутність змін, або зниження активності відносин.

Перспективи європейської інтеграції

У суспільстві переважає сприятливе ставлення до ідеї вступу України до ЄС. Як відзначалося в попередньому дослідженні, протягом останніх років спостерігалися два періоди помітного зниження рівня суспільної підтримки приєднання України до ЄС – у листопаді 2004р. і вересні 2005р. (відповідно, під час президентської виборчої кампанії та розколу команди євроінтеграторів і відставки Уряду Ю.Тимошенка)³. Надалі ситуація стабілізувалася: у грудні 2006р. рівень підтримки вступу до ЄС досяг середнього за два останні роки показника (48,5%), у квітні 2007р. – жодних змін не сталося (48,6%).

Найбільш активно підтримують вступ до ЄС жителі Заходу та Центру країни. Така тенденція є сталою. Так, на Заході вступ України до ЄС постійно підтримують більшість жителів; найнижчий рівень підтримки (56,1%) зафіксований у вересні 2004р. В Центрі також переважають проєвропейські настрої, і хоча в листопаді 2004р. і вересні 2005р. відзначалося їх помітне зниження, у грудні 2006р. – квітні 2007р. ситуація стабілізувалася.

На Півдні і Сході спостерігається суперечлива динаміка: до листопада 2004р. тут домінували прихильники вступу до ЄС, проте надалі розподіл позицій змінився на користь його противників. Однак, якщо на Півдні загалом переважають противники вступу (у квітні 2007р. їх число склало 52%), то на Сході картина дещо інша. Після тривалого домінування противників вступу, у грудні 2006р. позиції опитаних розділилися майже навпіл (за вступ до ЄС – 39,2%, проти – 38,6%), а в квітні 2007р. – відзначається певне переважання прихильників вступу – 41,9% та 37,4%, відповідно. Однак, констатувати кардинальну переорієнтацію жителів Сходу, передчасно.

Найбільшу підтримку вступу України до ЄС демонструє молодь. Протягом усього періоду досліджень ідею приєднання до ЄС активно підтримують респонденти молодшої (18-29 років) та середньої (30-39 років) вікових груп. Серед молодшої групи найвищий показник євросимпатій (73,1%) був зафіксований в листопаді 2002р., найнижчий (52,3%) – у вересні 2005р. У квітні 2007р. він склав 57,6%.

Слід зазначити, що у віковій групі 40-49 років також стабільно переважає підтримка вступу до ЄС.

Отже, найбільш перспективні демографічні групи підтримують ідею членства України в ЄС. Найстарші респонденти (60 років і більше) демонструють суперечливі позиції з цього питання.

Прихильники вступу до ЄС переконані, що Україна має здійснити цей крок протягом найближчих 5-10 років. У квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., бачення термінів приєднання до ЄС практично не змінилися: з означеним терміном погодилися 46,7% опитаних (проти 48% у грудні); кожен десятий (10%) – віддав перевагу 20-річній перспективі вступу.

З терміном 5-10 років погоджуються відносно більшість жителів Заходу та Центру країни. Зокрема, на Заході таку думку поділяють 61,7% опитаних. Позиції жителів Півдня і Сходу більш стримані: тут найбільші, порівняно з іншими регіонами, частки жителів (30,8% та 24,3%, відповідно) є категоричними противниками вступу України до ЄС.

В аспекті вікових відмінностей, позиції респондентів не зазнали кардинальних змін. Відносно більшість опитаних в усіх вікових групах (крім найстаршої) поділяють ідею вступу до ЄС протягом 5-10 років (хоча їх число дещо зменшилося). Серед опитаних найстаршої групи відносно більшість (28,5%) впевнені, що Україні ніколи не потрібно вступати до ЄС; приблизно таке саме число (28,4%) – утрималися від відповіді стосовно термінів вступу.

Відносно більшість громадян вбачають у вступі України до ЄС користь як для себе особисто, так і для країни в цілому. Така переконаність набуває характеру сталої тенденції. За період квітня 2005р. – квітня 2007р. лише у вересні 2005р. спостерігалася помітне зростання скептичних настроїв (частки оптимістів і песимістів практично зрівнялися). Надалі позиції знову змінилися на користь оптимістів: у квітні 2007р. число переконаних у тому, що вони особисто виграють від вступу, склало 36,2% (проти 25,9% впевнених у програві). Дещо більш оптимістично оцінюється користь вступу для України: 41,5% переконані, що країна виграє від приєднання до ЄС, 29,2% – що вона програє. Привертає увагу значне число (29,3%) тих, хто утримався від відповіді на це питання.

³ Див.: Громадяни України про європейську інтеграцію. – Національна безпека і оборона, 2007, №2, с.34.

В оцінках особистої користі та користі для України від вступу до ЄС існують помітні регіональні розбіжності. Жителі Заходу і Центру характеризують можливі наслідки від вступу як на особистому, так і загальнодержавному рівнях, переважно позитивно (найбільш виразно – на Заході, де особисту користь та користь для країни у квітні 2007р. відзначили 51,4% та 62,4% опитаних, відповідно). На Півдні і Сході домінують скептичні настрої. Причому у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., пропорція оптимістів і песимістів дещо змінилася тут на користь останніх.

Більш позитивно оцінюють користь для себе та країни від вступу до ЄС громадяни молодших вікових груп (18-29 і 30-39 років). Зокрема, у квітні 2007р. серед наймолодших респондентів 47,8% відзначили позитивні перспективи для себе, 49,2% – для країни. В цій групі найменше число песимістів (17,3% та 22,2%, відповідно). Загалом, позитивні оцінки перспективи вступу переважають у всіх вікових групах, крім найстаршої.

Громадяни досить прагматично визначають пріоритетні сфери співробітництва з ЄС. На їх думку, насамперед слід розвивати співробітництво в торговельно-економічній сфері (66%). Однак, перелік наступних пріоритетів у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., помітно змінився. Другу позицію посіло науково-технічне співробітництво (у грудні – контакти в енергетичній сфері), третю – енергетична сфера (у грудні – фінансова).

Більш стримано оцінюється важливість політичних відносин: у квітні їх відзначили як важливі 19,1% опитаних (у грудні 2006р. – 22,8%). Останню позицію в переліку стабільно посідає гуманітарне співробітництво.

Гіпотетичні наслідки вступу України до ЄС громадяни оцінюють загалом позитивно. Порівнюючи результати грудневого 2006р. і квітневого 2007р. досліджень, слід звернути увагу на наступне.

Перше: громадяни більш стримано оцінюють можливі позиції вступу до ЄС.

Друге: найбільші сумніви висловлюються в тому, що приєднання до ЄС забезпечить внутрішньополітичну стабільність, злагоду в суспільстві: позиції стосовно цієї тези розділилися майже навіпіл – 37,2% погодилися з нею, 37,7% – ні.

Третє: не сталося якісних змін в оцінках негативних наслідків вступу: опитані найчастіше відзначали, що збільшиться міграція українців до інших країн ЄС, погіршаться відносини з Росією, Україна перетвориться на зону розміщення екологічно небезпечних виробництв.

Загроза втрати національної самобутності в переліку негативних наслідків стабільно посідає останню позицію.

Європейська тотожність України

Більшість громадян України не відчувають себе європейцями, не усвідомлюють свою належність до культури й історії європейського співтовариства. Лише третина (32,4%) опитаних тією чи іншою мірою ідентифікують себе як європейці; понад половина (60,5%) – не вважають себе причетними до європейської спільноти. Протягом квітня 2005р. – квітня 2007р. загальна картина самооцінок громадян країни практично не змінилася. Очевидно, це зумовлено усвідомленням глибокого соціально-економічного “вододілу” між Україною і державами ЄС, різницею у стандартах життя.

Європейська самоідентифікація громадян має виразну регіональну та вікову специфіку. Найбільша частка громадян, які тією чи іншою мірою ототожнюють себе з європейцями – серед жителів Заходу країни. Хоча цей показник протягом грудня 2006р. – квітня 2007р. помітно зменшився (з 55,7% до 41%). На Півдні і Сході домінує “неєвропейська” самоідентифікація. Однак, у цих регіонах протягом означеного періоду зросло число респондентів, які вважають себе причетними до євроспільноти (на Півдні – з 24,1% до 34,9%, на Сході – з 23,4% до 29,1%).

За віковою ознакою, найчастіше усвідомлюють себе європейцями респонденти наймолодшої вікової групи (18-29 років). У квітні 2007р. частка таких респондентів складала 39,8% (у грудні 2006р. – 37,4%).

У суспільній свідомості Україна за ключовими параметрами ще не сприймається як європейська країна. Більшість опитаних (майже три чверті) протягом квітня 2005р. – квітня 2007р. засвідчували переконаність, що в економічному та соціальному аспектах Україна не є європейською державою. Значно менш критично громадяни оцінювали європейську ідентичність держави в культурному аспекті, але й тут співвідношення оцінок не є оптимістичним (у квітні 2007р. 40,3% опитаних дали позитивну відповідь, 47% – негативну). Більшість громадян вже традиційно відзначають “європейськість” України лише в географічному та історичному аспектах.

Привертає увагу ставлення громадян до гіпотетичного місця проживання. Більшість опитаних (за можливості вибору) хотіли б жити в Україні (у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., їх число дещо зросло – з 58,6% до 62,8%). 17,6% опитаних бажали б жити в країнах ЄС, кожен дев'ятий (11,3%) – в Росії.

У регіональному вимірі, картина оцінок протягом квітня 2005р. – квітня 2007р. кардинально не змінилася. На Заході, в Центрі та на Сході країни відсоток бажаних жити в ЄС загалом дорівнює загальноукраїнському показнику. На Півдні частка бажаних жити в ЄС дещо менша, у квітні 2007р. там, як і раніше, зафіксована найбільша частка бажаних (22,8%) жити в РФ і найменша (55,6%) – в Україні.

За віковою ознакою: серед наймолодших респондентів чверть (25,8%) бажали б жити в ЄС і 53,8% – в Україні. Помітно, що останнім часом у молоді посилюється інтерес до України (у грудні 2006р. ця пропорція складала 33,6% і 46,4%, відповідно). Мірою зростання віку збільшується частка тих, хто обрав би місцем проживання Україну, та відповідно – зменшується число бажаних жити в країнах ЄС.

Рівень поінформованості громадян України про ЄС

Очевидно, що рівень обізнаності про ЄС значною мірою визначає ставлення громадян до євроінтеграції, перспектив входження України до європейського співтовариства. Українська влада на всіх рівнях проголосила пріоритетність євроінтеграційного курсу, але не вповні забезпечила його ефективне інформаційне супроводження. Громадяни досі відчувають брак об'єктивної повної інформації про ЄС.

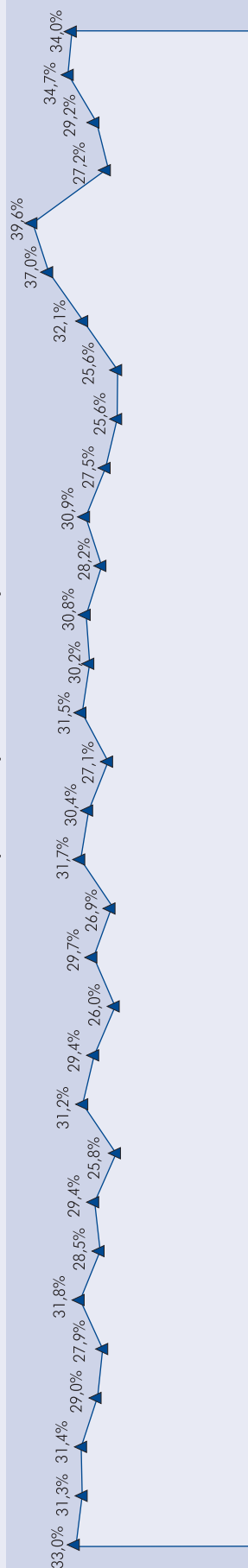
Найбільшою мірою визначає ставлення громадян до ЄС інформація у ЗМІ. Таку думку у квітні 2007р. засвідчили більшість (57,9%) опитаних. Ставлення третини (33,3%) – формується під впливом вражень знайомих, які відвідували країни ЄС (цей показник у квітні 2007р., порівняно з груднем 2006р., зріс на 6,9%). Для 22,3% – головним аргументом є товари з країн-членів ЄС. Для 13,1% – художні твори європейських авторів.

ЗМІ незадовільно виконують функцію інформування громадян про ЄС. Національні мас-медіа, які громадяни вважають головним джерелом інформації, не забезпечують їх потреби в інформації про ЄС. Понад три чверті (77,1%) опитаних вважають, що ця інформація є обмеженою, не повною (44,2%) або її дуже мало (32,9%). Хоча число останніх, порівняно з груднем 2006р., дещо зменшилося (на 7,2%), ця динаміка на загальному фоні не дає підстав говорити про суттєві зміни на краще. Лише 11,8% опитаних погоджуються з тим, що українські ЗМІ надають повну, детальну інформацію про ЄС.

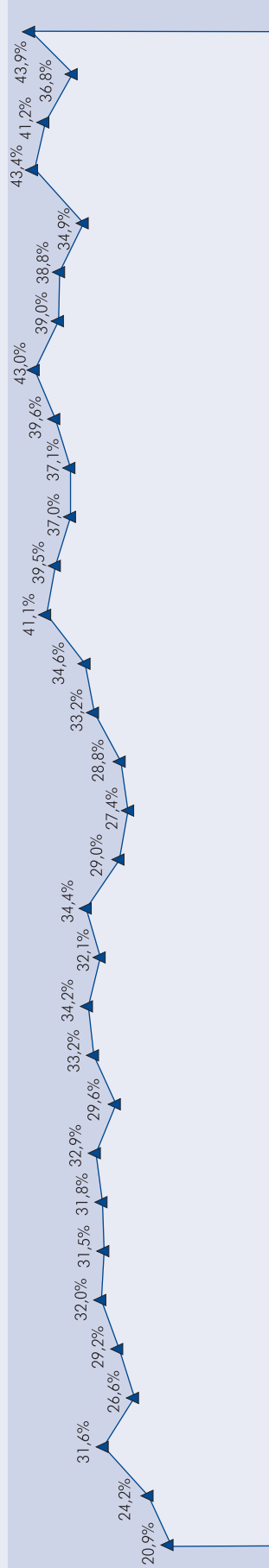
В українському суспільстві існує значний інтерес до ЄС. Протягом квітня-вересня 2005р. спостерігалася певна негативна динаміка, однак у грудні 2006р. зафіксоване зростання інтересу до ЄС: тоді більшість (59,5%) громадян висловили бажання отримувати якомога більше інформації про Євросоюз. У квітні 2007р. такий інтерес висловили 63,3% опитаних. ■

% опитаних

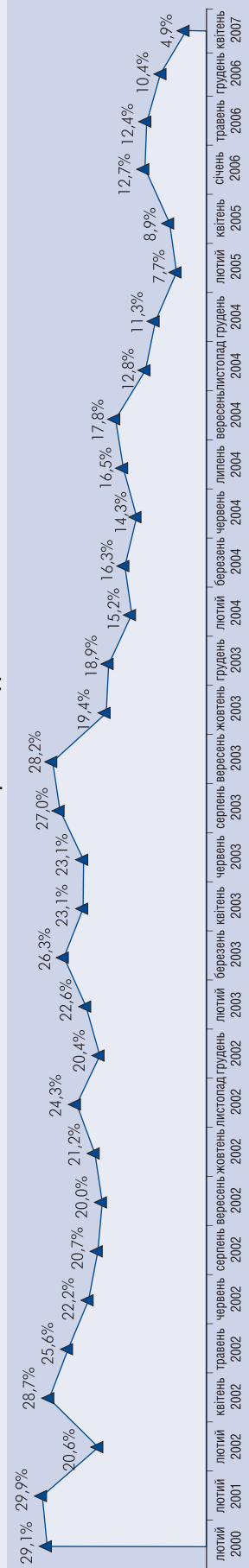
Відносини з країнами Європейського Союзу



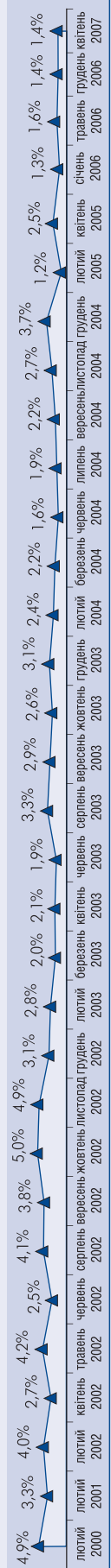
3 Ресією



З іншими країнами СНД

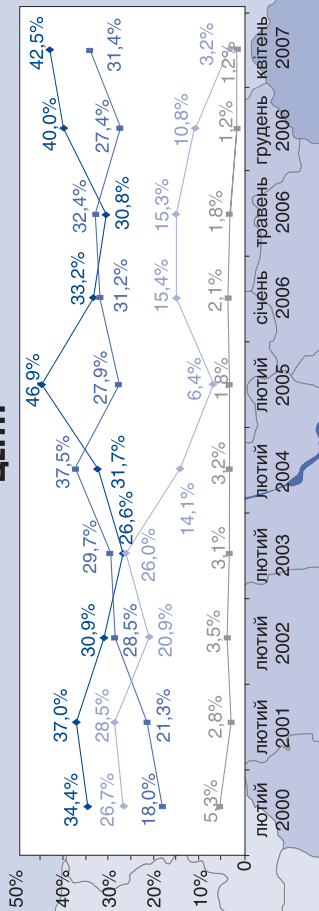


3i США

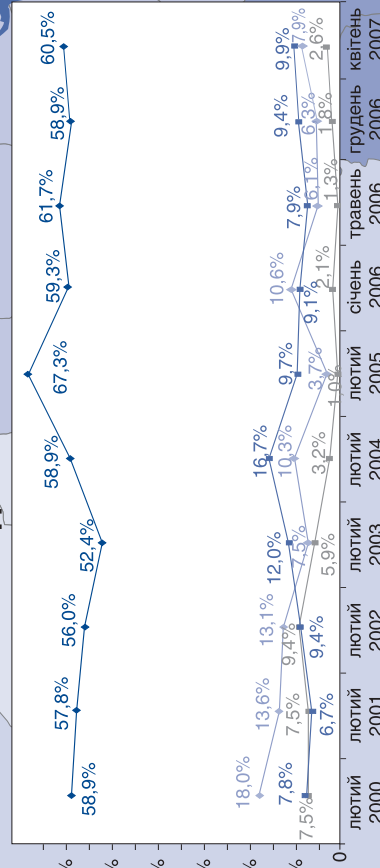


Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України?
% опитаних

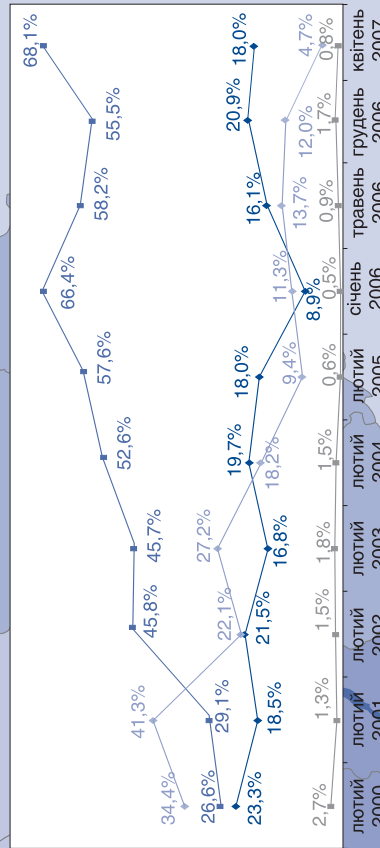
ЦЕНТР



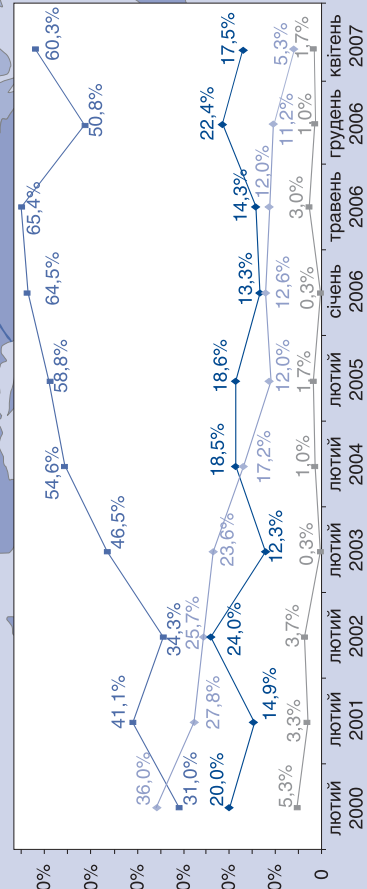
ЗАХІД



СХІД

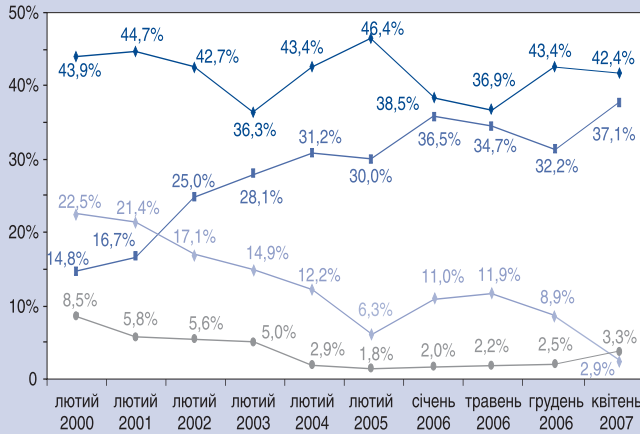


ПІВДЕНЬ

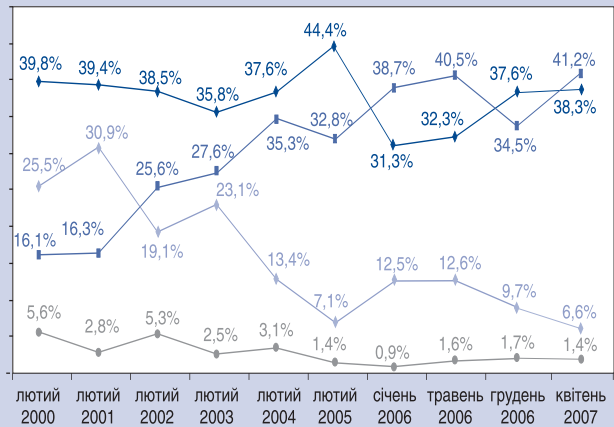


Який напрям зовнішньої Політики має бути пріоритетним для України?
% опитаних

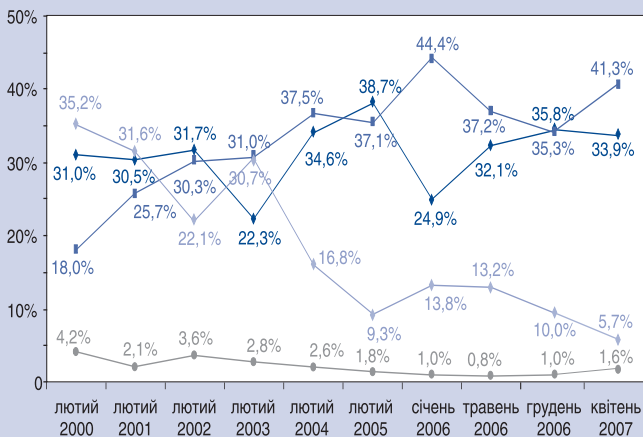
18-29 років



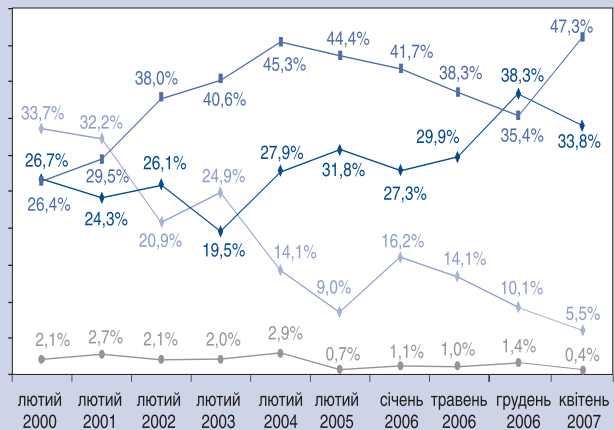
30-39 років



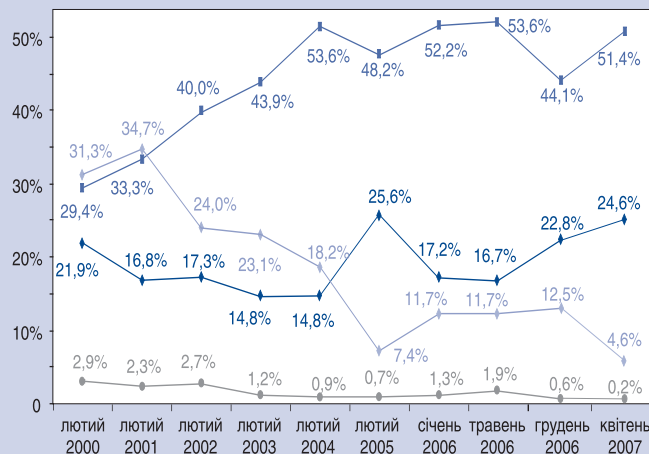
40-49 років



50-59 років



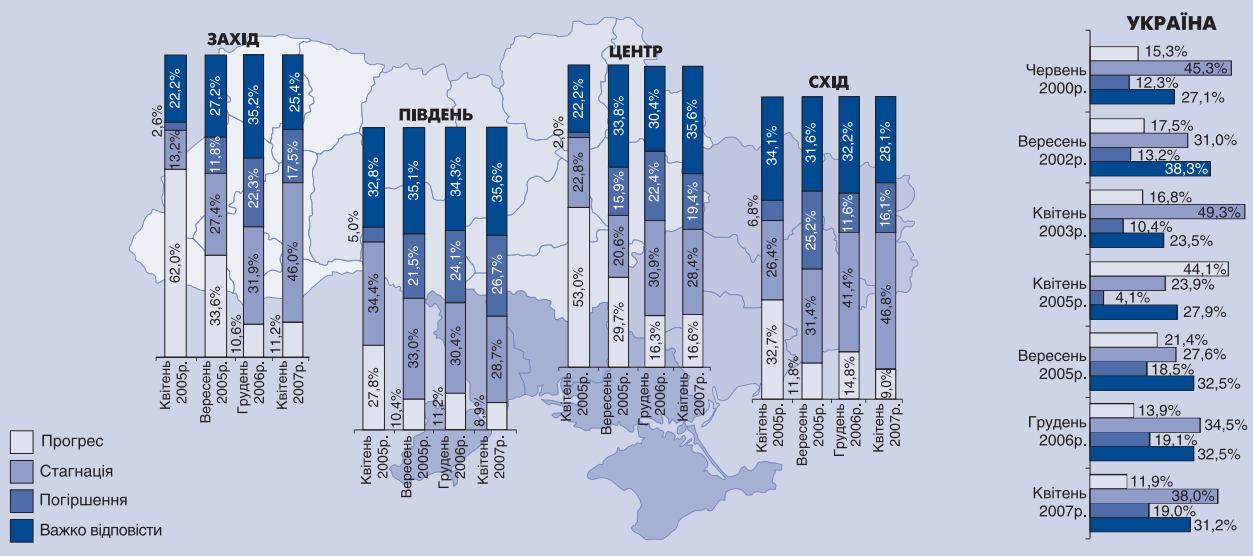
60 років і старші



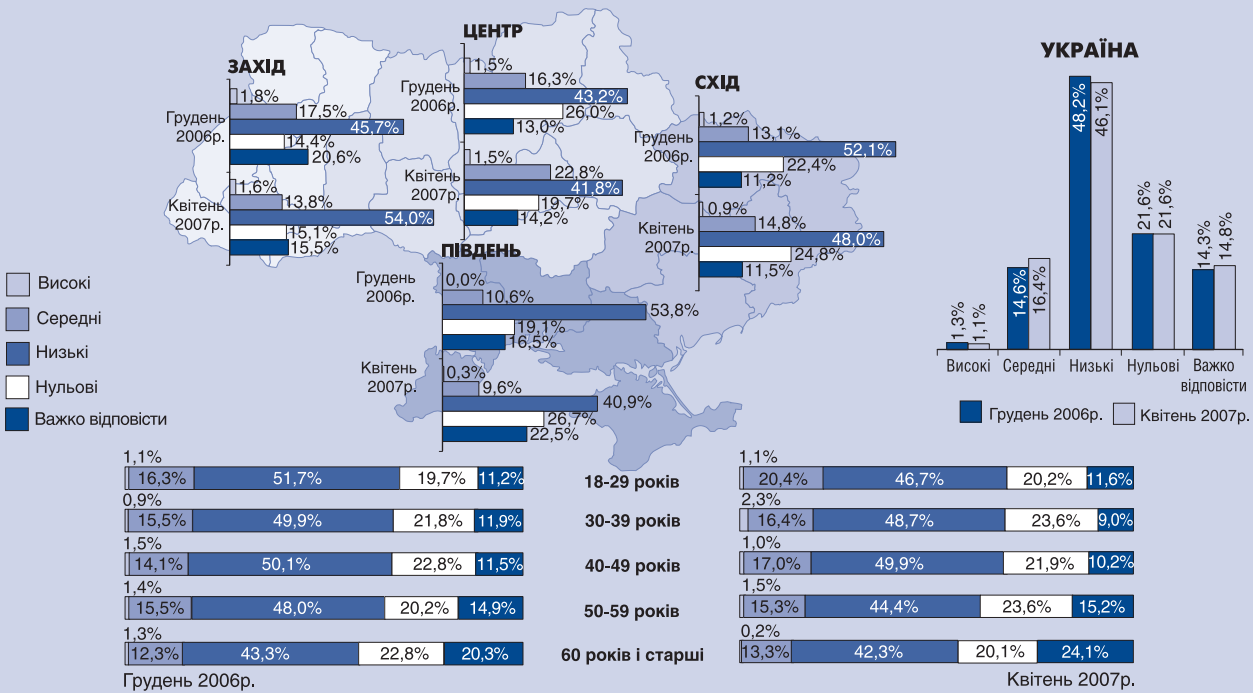
— Відносини з країнами ЄС — З Росією — З США — З іншими країнами СНД

СТАН ВІДНОСИН УКРАЇНА-ЄС

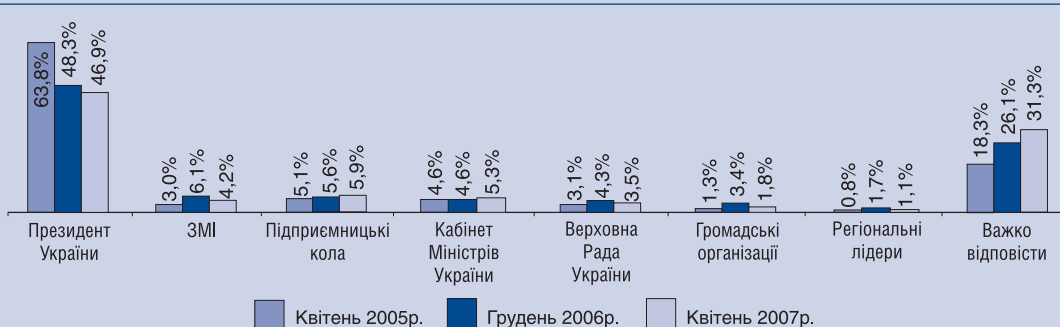
Як Ви оцінюєте нинішній стан відносин України з ЄС?
% опитаних



Як би Ви оцінили темпи інтеграції України до ЄС?
% опитаних

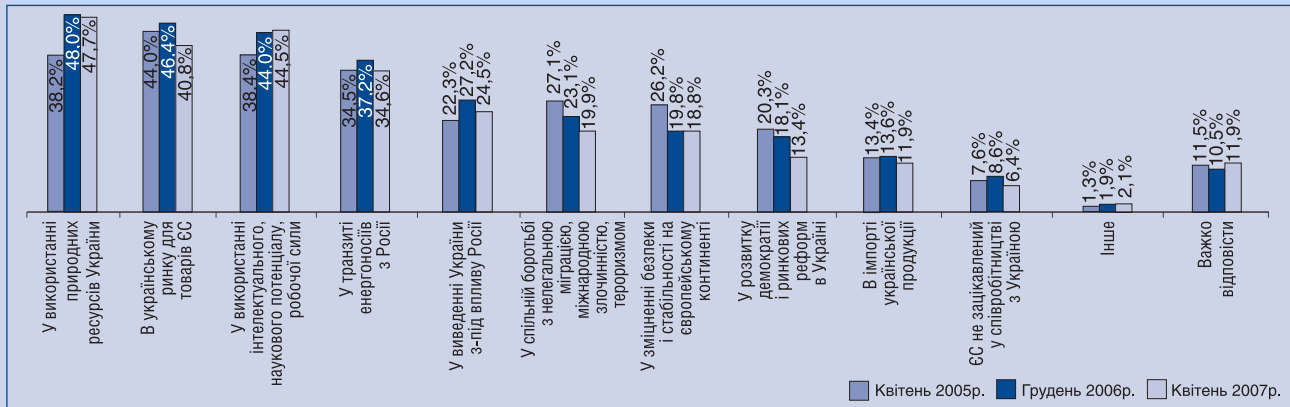


Хто найбільш позитивно впливає на розвиток відносин України з ЄС?
% опитаних



Чи зацікавлений ЄС у співробітництві з Україною? У чому полягає цей інтерес?

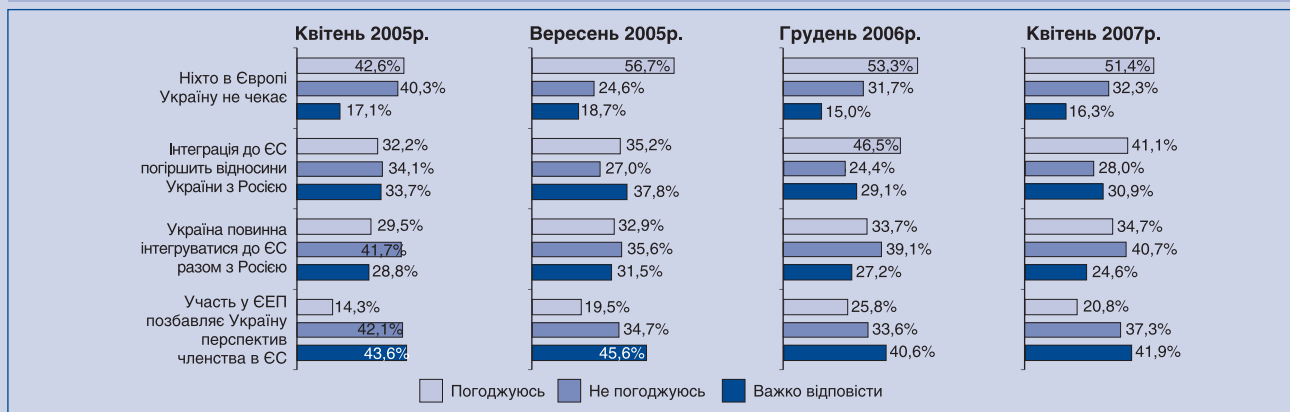
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

В українських ЗМІ лунали такі тези щодо ЄС. Чи погоджуєтесь Ви з ними?

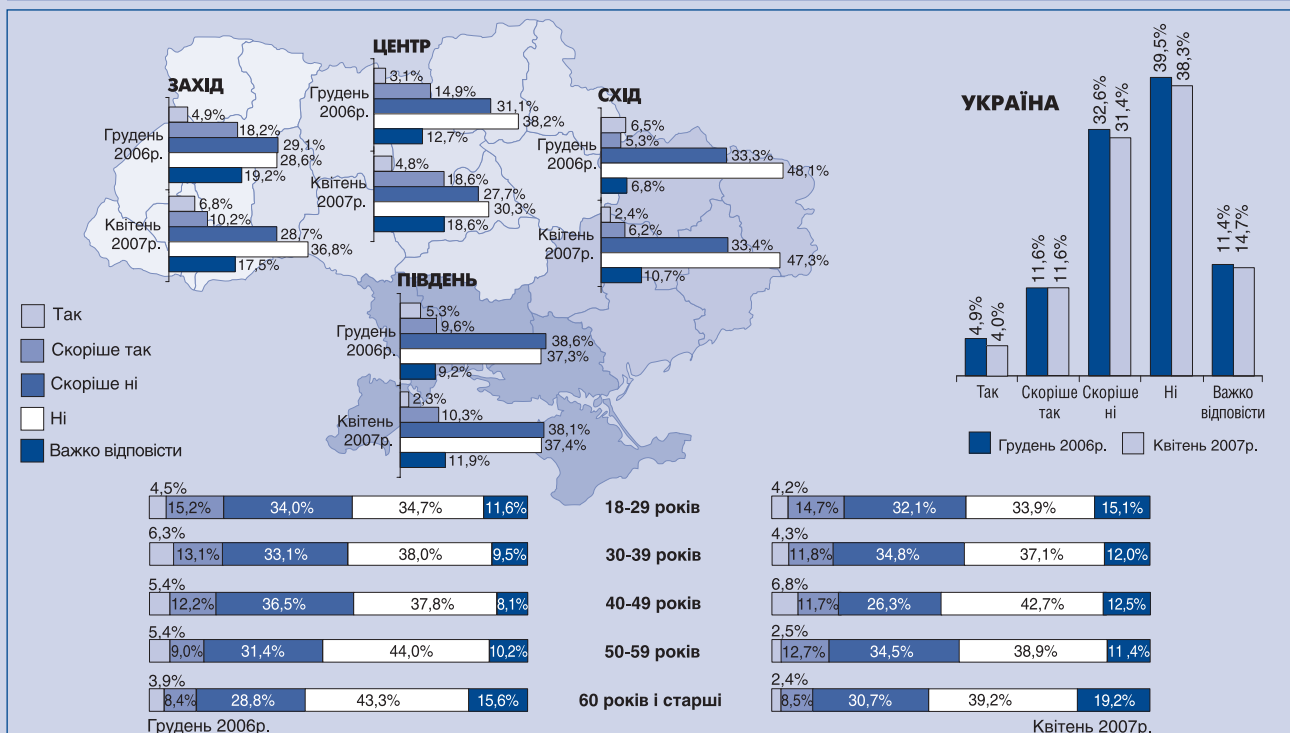
% опитаних



ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄС

Чи готова влада України жити та управляти країною за європейськими нормами та стандартами?

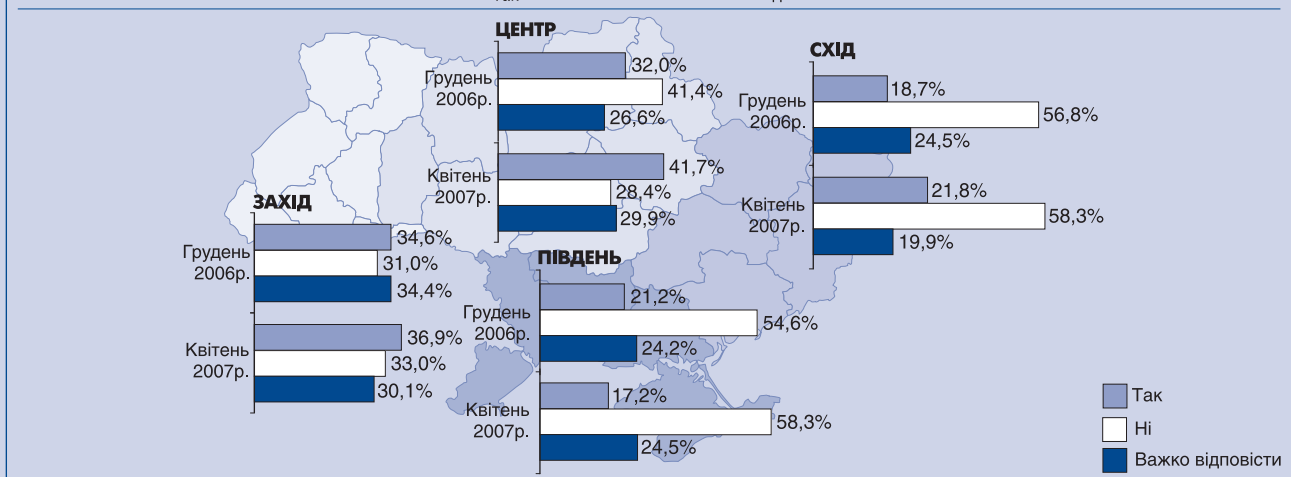
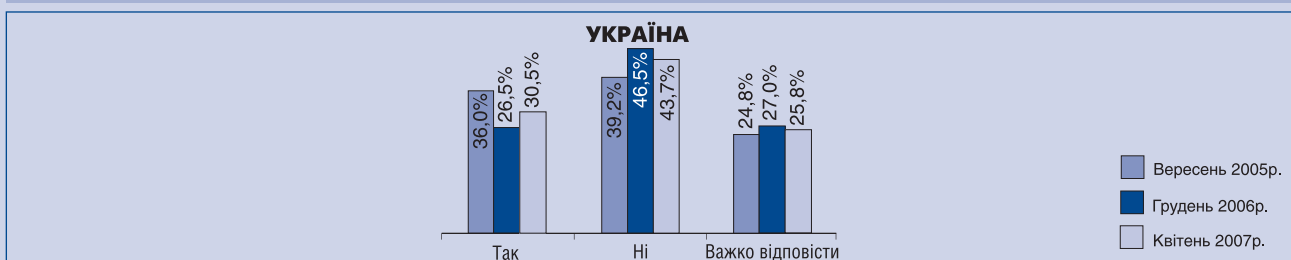
% опитаних



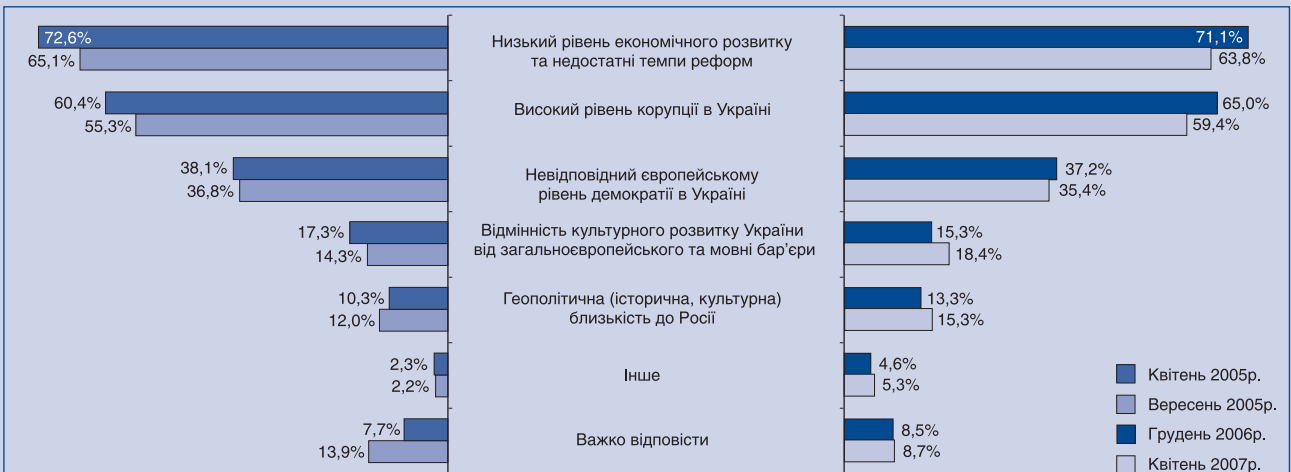
Яку політику стосовно інтеграції України до ЄС проводить Кабінет Міністрів, очолюваний В.Януковичем?
% опитаних



Чи може інтеграція до ЄС стати загальнонаціональною ідеєю, яка б об'єднала всі регіони України?
% опитаних



Що найбільшою мірою перешкоджає інтеграції України до ЄС?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

СТАН ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА-ЄС

В Україні триває реалізація трирічного Плану дій Україна-ЄС, мета якого наближення України до європейських стандартів життя. Чи відчуваєте Ви зміни у цій сфері?
% опитаних



Порівняно з початком 2005р. як змінилися відносини між Україною та ЄС у наведених сферах?
% опитаних

	Відносини стали більш активними		Активність відносин не змінилася		Відносини стали менш активними		Важко відповісти	
	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.
Політична сфера	27,8	33,4	38,7	37,3	13,1	10,4	20,4	18,9
Сфера безпеки	16,2	13,1	46,5	51,2	10,5	9,8	26,8	25,9
Економічна сфера	17,6	15,8	45,7	48,5	13,1	15,4	23,6	20,3
Культурна сфера	22,9	22,0	41,8	44,2	9,5	11,7	25,8	22,1

Чи вдалося Україні досягти прогресу в реалізації наступних пріоритетів, що визначені у Плані дій Україна-ЄС?
% опитаних

	Мети досягнуто		Досягнуто значного прогресу		Досягнуто помірного прогресу		Досягнуто певного прогресу		Прогресу не досягнуто		Важко відповісти	
	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.	Грудень 2006р.	Квітень 2007р.
Забезпечення свободи ЗМІ та свободи висловлювань	4,1	4,5	16,4	14,5	23,3	24,6	27,5	28,6	15,3	18,2	13,4	9,6
Забезпечення прав національних меншин	3,7	3,0	10,2	9,5	20,1	19,1	26,8	24,5	17,8	23,8	21,4	20,1
Забезпечення розвитку громадянського суспільства	0,6	0,9	5,1	5,5	20,3	18,0	29,9	30,2	26,1	29,9	18,0	15,5
Забезпечення прав людини та основних свобод	0,4	0,9	4,3	7,4	21,0	16,0	30,5	31,5	28,2	33,7	15,6	10,5
Забезпечення демократії та верховенства права	1,0	0,7	4,0	5,4	19,4	14,4	29,1	28,6	30,9	39,0	15,6	11,9
Реформування та вдосконалення системи освіти	1,6	1,2	6,2	5,6	14,7	16,7	24,9	25,6	33,8	35,6	18,8	15,3
Покращення інвестиційного клімату	1,0	1,3	4,3	4,4	13,1	13,9	27,3	24,1	30,2	35,2	24,1	21,1
Створення ефективної ринкової економіки	0,9	1,1	3,9	4,3	12,9	12,4	27,7	25,8	39,7	42,9	14,9	13,5
Підвищення безпеки продуктів харчування	1,0	1,3	3,5	3,9	11,9	10,1	23,9	21,2	39,4	49,0	20,3	14,5
Забезпечення незалежності судової влади	0,7	1,2	2,6	2,5	11,6	10,2	22,9	21,6	42,5	51,4	19,7	13,1
Зменшення розриву між рівнями розвитку регіонів	0,8	1,5	2,1	2,9	11,8	9,1	20,9	22,6	44,3	46,8	20,1	17,1
Запобігання погіршенню стану навколишнього середовища	0,6	1,0	2,5	3,1	10,3	9,6	21,8	19,7	48,5	54,5	16,3	12,1
Запровадження ефективних заходів зменшення бідності та збільшення зайнятості	0,6	1,0	2,4	2,9	9,2	9,5	22,3	20,0	53,2	57,1	12,3	9,5
Посилення охорони здоров'я та епідеміологічної безпеки в Україні	0,3	0,4	1,6	2,4	9,9	10,4	25,9	23,5	46,3	52,4	16,0	10,9
Забезпечення ефективності боротьби з корупцією	0,7	0,7	2,1	2,9	8,7	8,3	19,9	16,6	56,2	62,7	12,4	8,8

ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Чи потрібно Україні вступити до ЄС?
% опитаних

— Так — Ні — Важко відповісти

УКРАЇНА



ЗАХІД



ЦЕНТР



ПІВДЕНЬ



СХІД



Чи потрібно Україні вступити до ЄС?
% опитаних

— Так — Ні — Важко відповісти

18-29 років



30-39 років



40-49 років



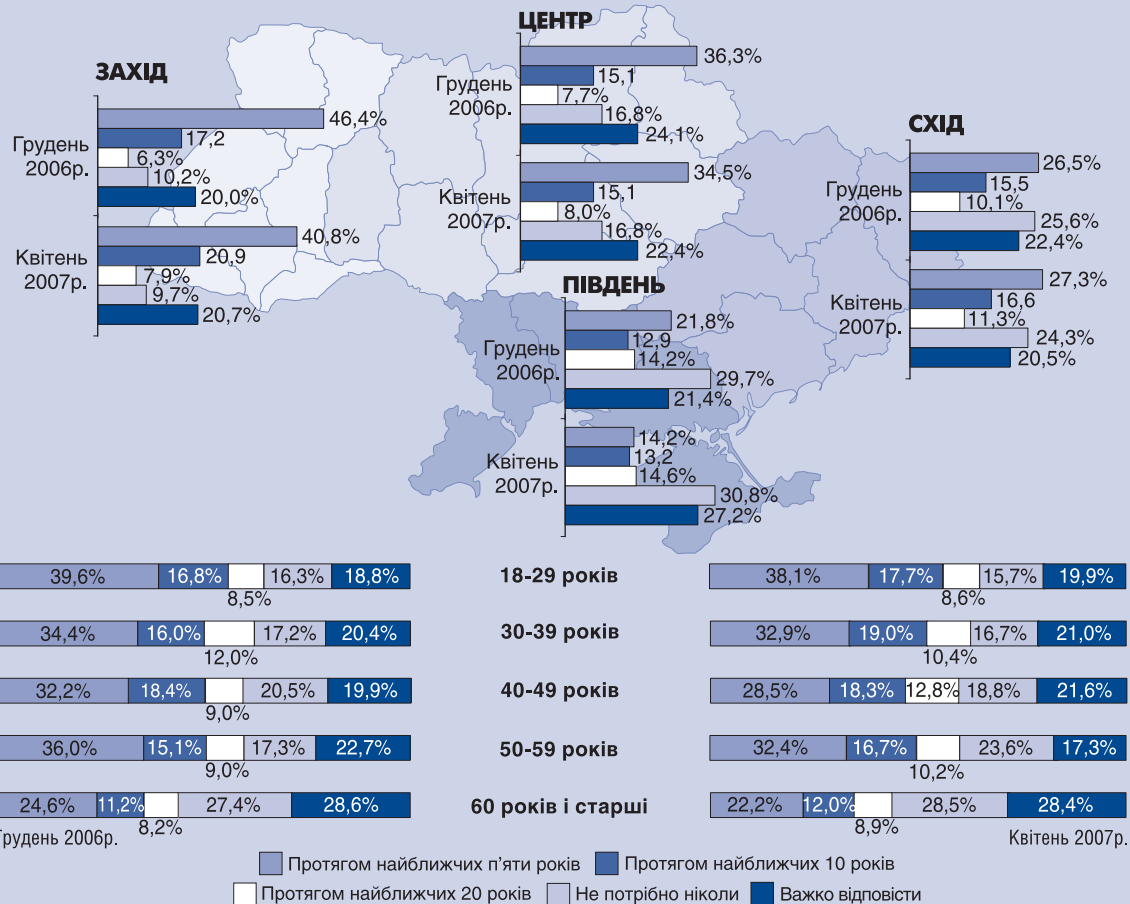
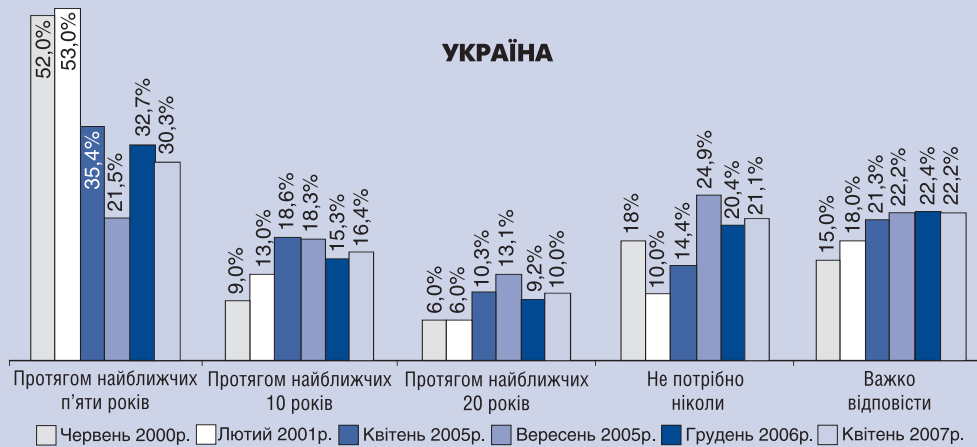
50-59 років



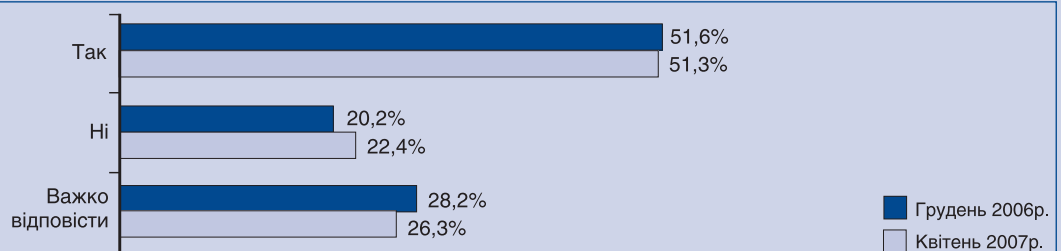
60 років і старші

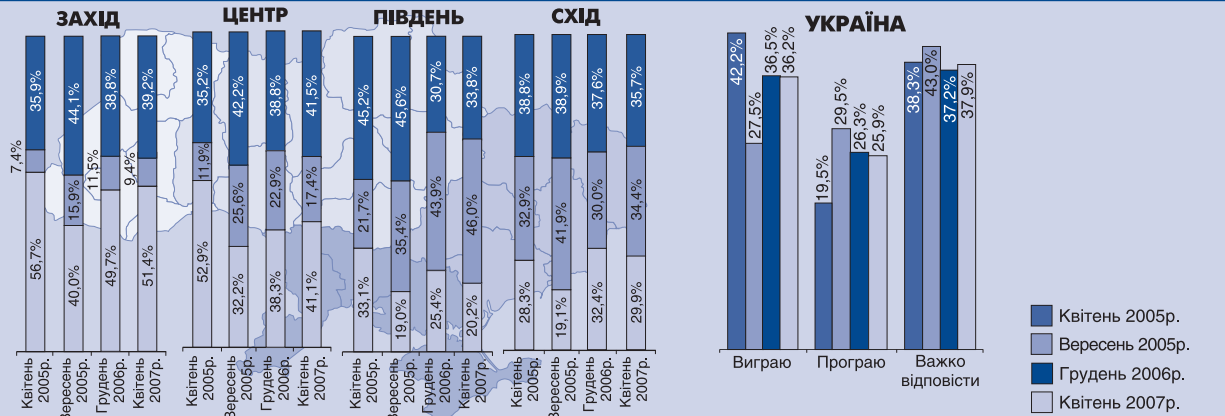


Коли Україні потрібно вступити до ЄС?
% опитаних



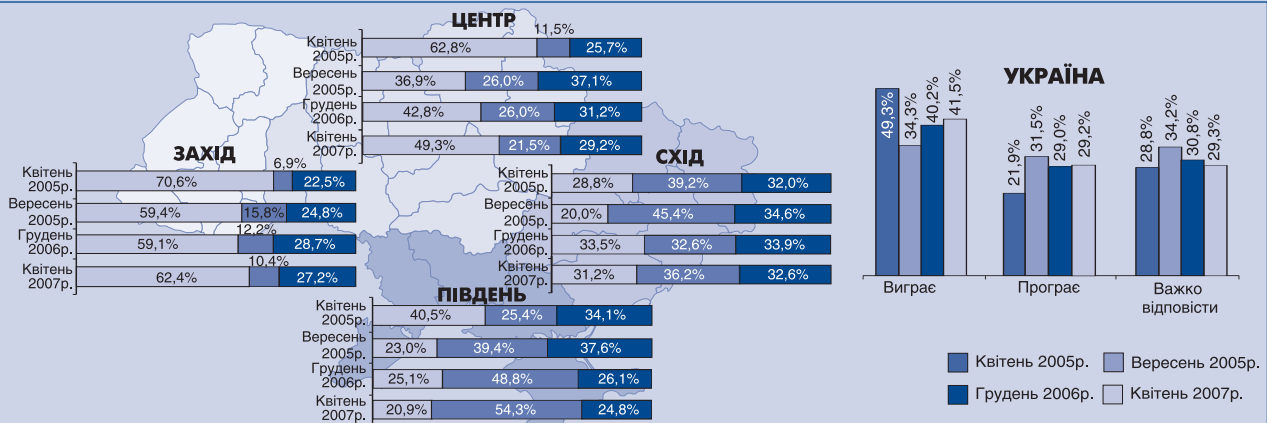
Планується підписати нову розширену Угоду між Україною та ЄС.
Чи має бути в ній зафіксована чітка перспектива членства України в ЄС?
% опитаних



Ви особисто більшою мірою програєте чи виграєте, якщо Україна вступить до ЄС?
% опитаних


18-29 років	Квітень 2005р.	55,0%	12,4%	32,6%
	Вересень 2005р.	38,6%	20,5%	40,9%
	Грудень 2006р.	46,1%	20,4%	33,5%
	Квітень 2007р.	47,8%	17,3%	34,9%
30-39 років	Квітень 2005р.	48,0%	18,4%	33,6%
	Вересень 2005р.	34,6%	25,7%	39,7%
	Грудень 2006р.	42,0%	23,7%	34,3%
	Квітень 2007р.	44,5%	25,0%	30,5%
40-49 років	Квітень 2005р.	47,9%	18,8%	33,3%
	Вересень 2005р.	26,3%	32,4%	41,3%
	Грудень 2006р.	36,7%	28,8%	34,5%
	Квітень 2007р.	35,9%	27,3%	36,8%
50-59 років	Квітень 2005р.	36,0%	25,8%	38,2%
	Вересень 2005р.	22,5%	36,2%	41,3%
	Грудень 2006р.	38,1%	26,3%	35,6%
	Квітень 2007р.	36,2%	31,5%	32,3%
60 років і старші	Квітень 2005р.	27,6%	23,5%	48,9%
	Вересень 2005р.	17,7%	34,1%	48,1%
	Грудень 2006р.	24,1%	31,0%	44,9%
	Квітень 2007р.	21,4%	29,3%	49,3%

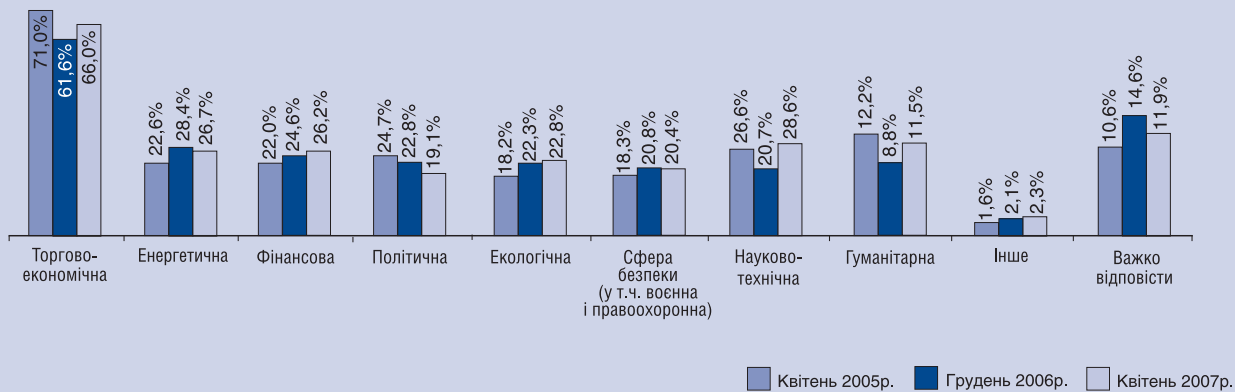
Виграю
 Програю
 Важко відповісти

 Україна більшою мірою програє чи виграє від вступу до ЄС?
% опитаних


18-29 років	Квітень 2005р.	59,0%	17,1%	23,9%
	Вересень 2005р.	44,8%	23,6%	31,6%
	Грудень 2006р.	47,5%	23,0%	29,5%
	Квітень 2007р.	49,2%	22,2%	28,6%
30-39 років	Квітень 2005р.	49,4%	23,0%	27,6%
	Вересень 2005р.	40,6%	27,4%	32,0%
	Грудень 2006р.	41,7%	28,9%	29,4%
	Квітень 2007р.	48,4%	26,8%	24,8%
40-49 років	Квітень 2005р.	54,1%	23,5%	22,4%
	Вересень 2005р.	33,8%	34,4%	31,8%
	Грудень 2006р.	41,2%	30,4%	28,4%
	Квітень 2007р.	42,7%	29,4%	27,9%
50-59 років	Квітень 2005р.	46,0%	26,3%	27,7%
	Вересень 2005р.	29,1%	37,1%	33,8%
	Грудень 2006р.	43,7%	27,4%	28,9%
	Квітень 2007р.	42,5%	36,7%	20,8%
60 років і старші	Квітень 2005р.	40,4%	22,3%	37,3%
	Вересень 2005р.	25,0%	36,1%	38,9%
	Грудень 2006р.	30,7%	33,9%	35,4%
	Квітень 2007р.	29,4%	32,7%	37,9%

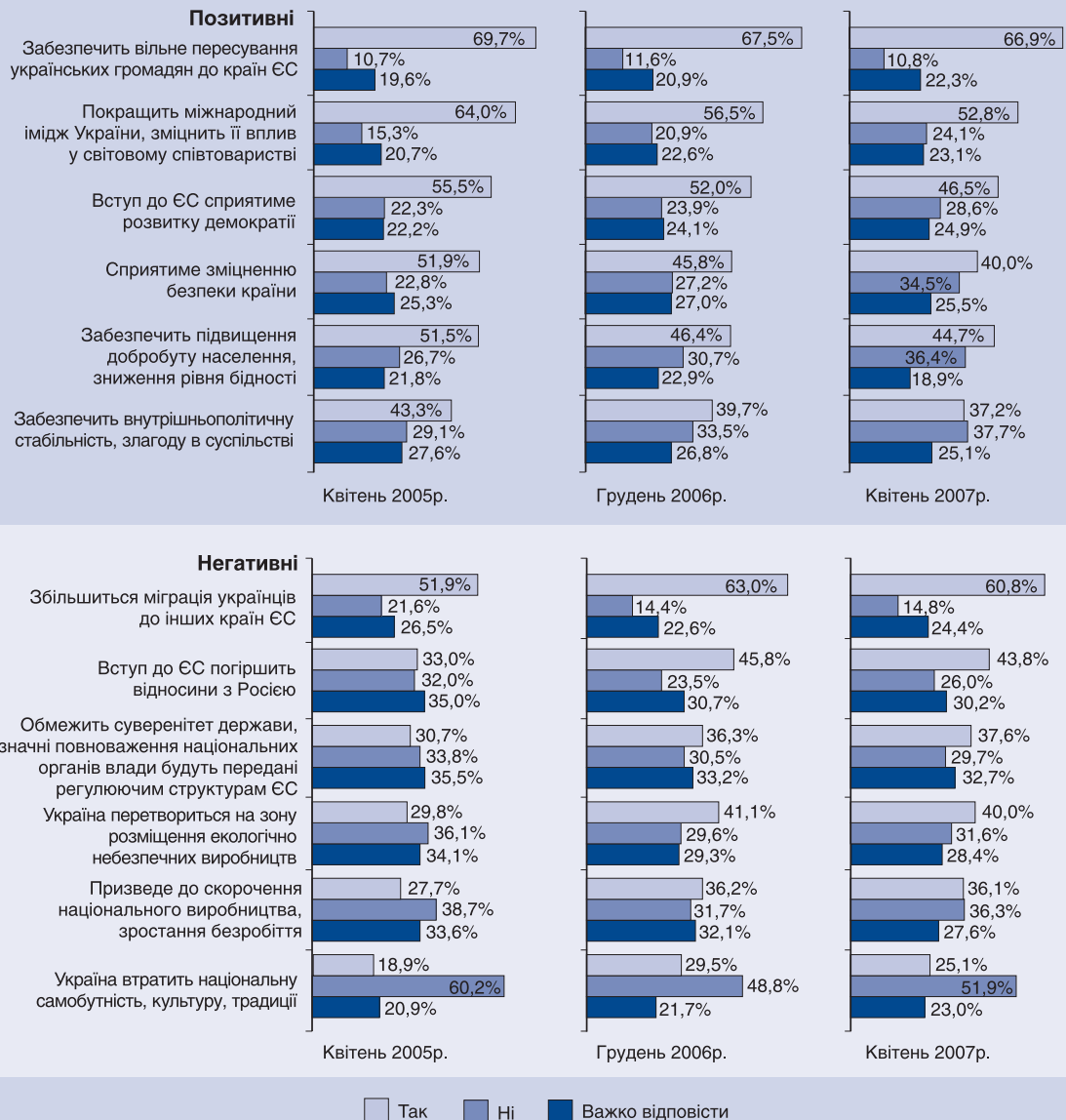
Виграє
 Програє
 Важко відповісти

В яких сферах необхідно в першу чергу розвивати співробітництво України з ЄС?*
% опитаних



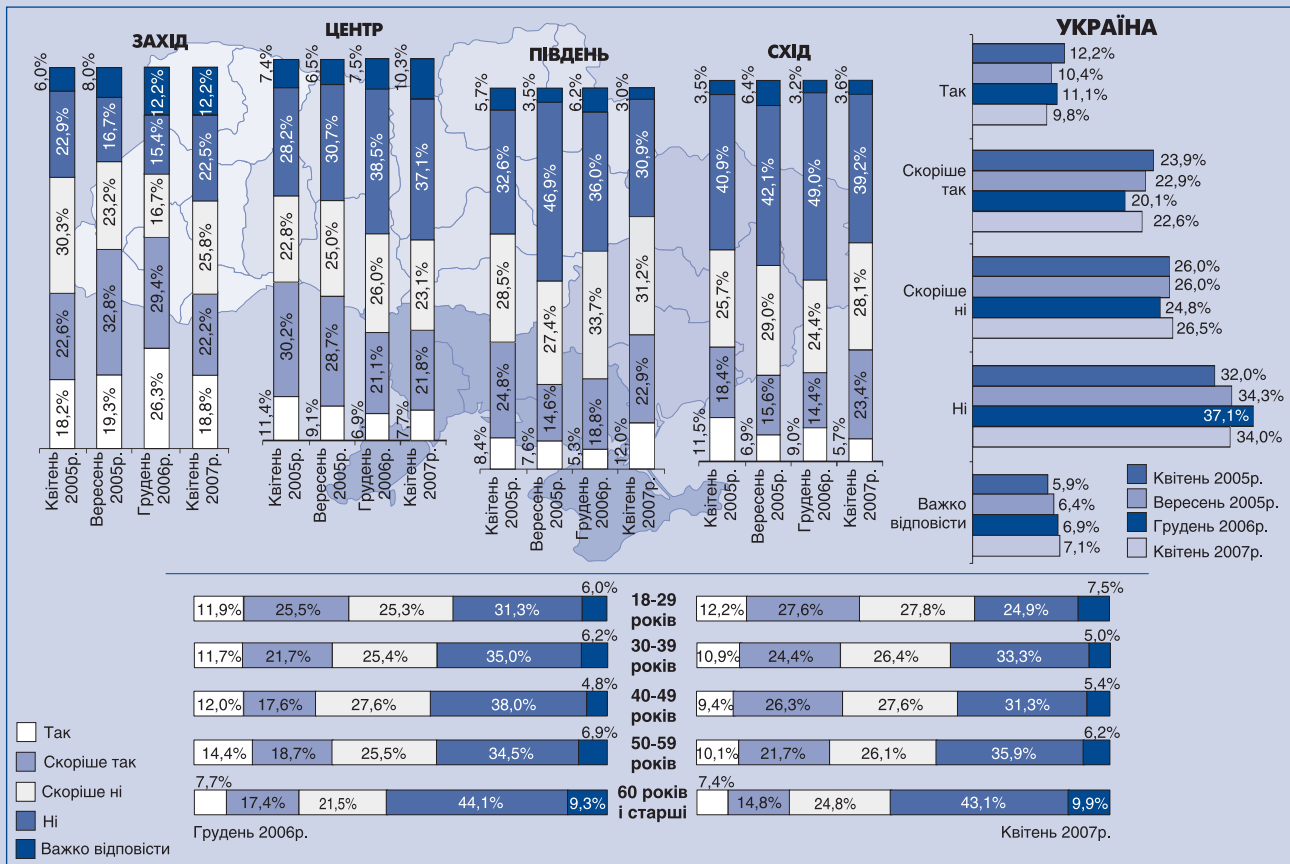
* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Які наслідки матиме вступ України до ЄС?
% опитаних

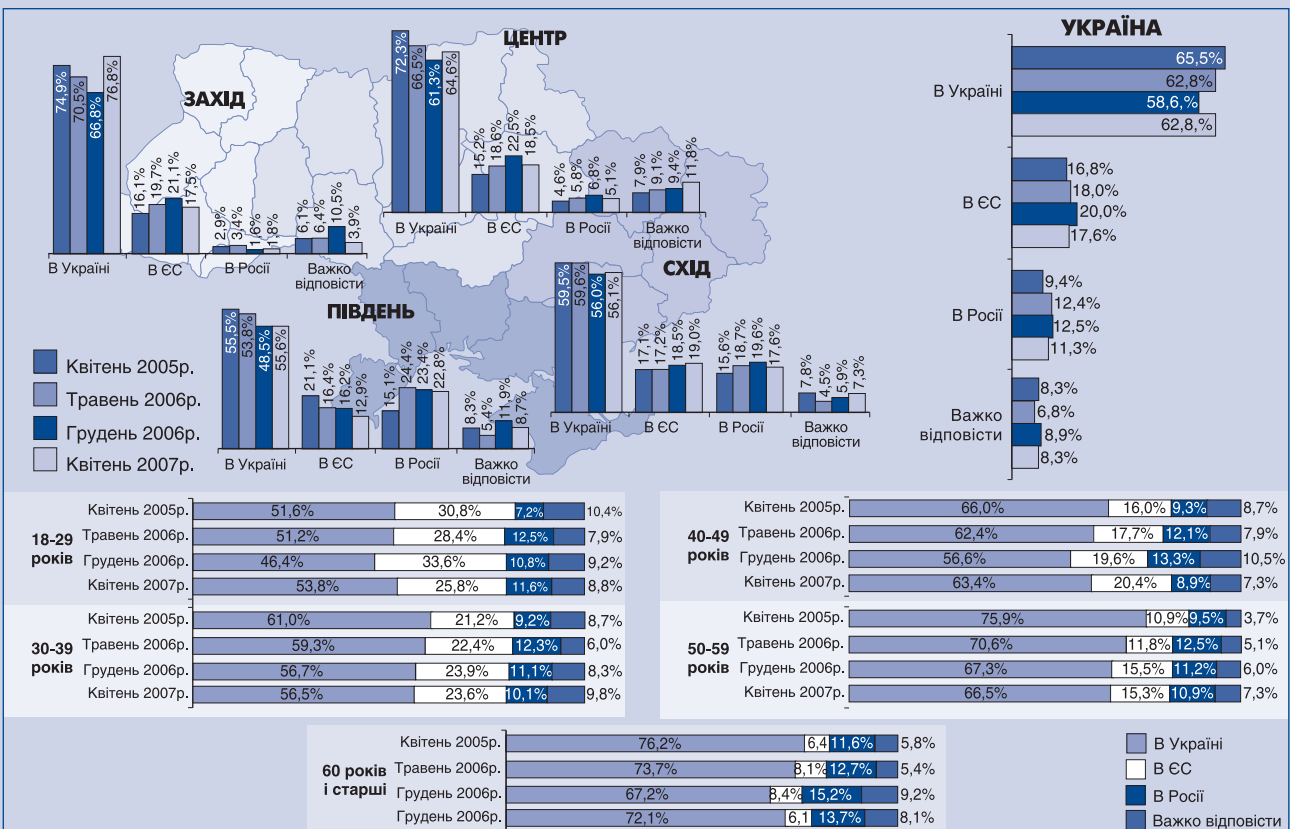


ЄВРОПЕЙСЬКА ТОТОЖНІСТЬ УКРАЇНИ

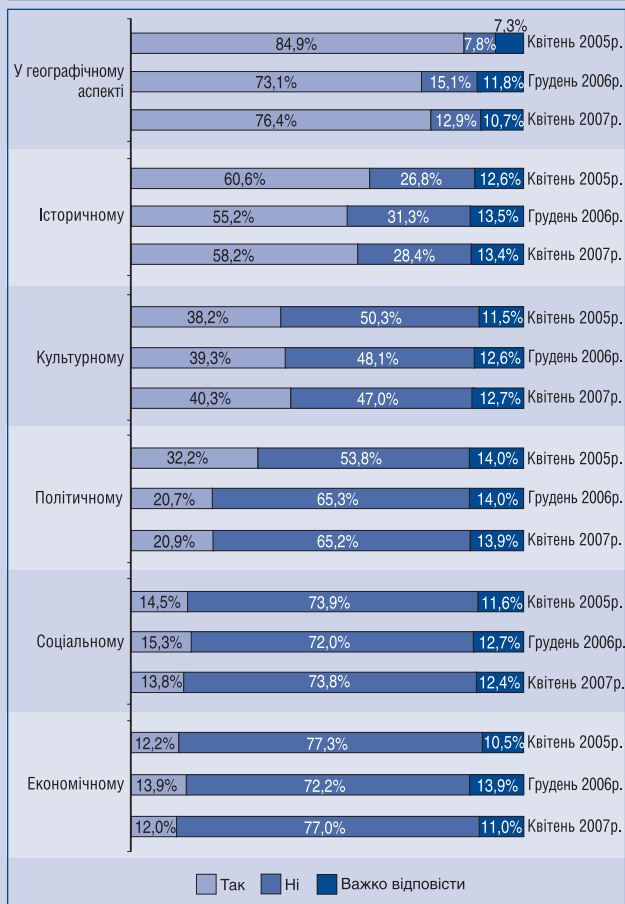
Чи відчуваєте Ви себе європейцем, відчуваєте свою приналежність до культури й історії європейського співтовариства?
% опитаних



Якщо б Ви могли обирати, де б Ви хотіли жити?
% опитаних

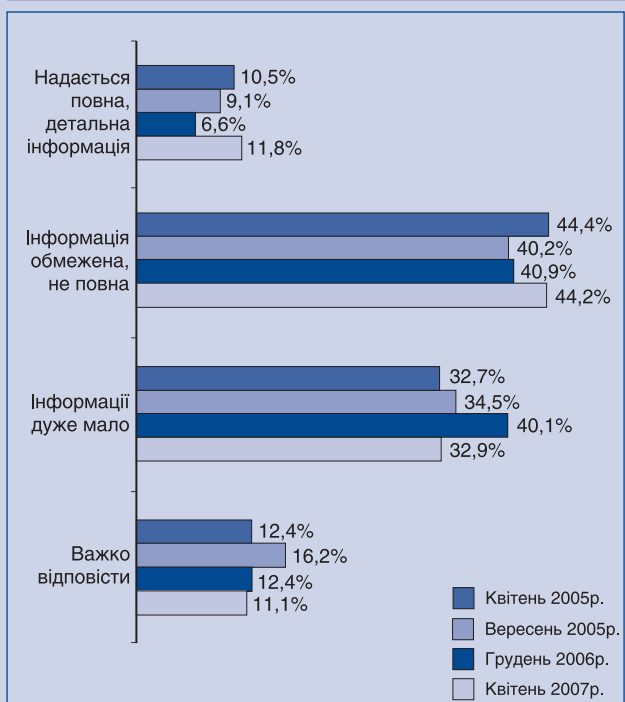


Чи є Україна європейською державою? % опитаних

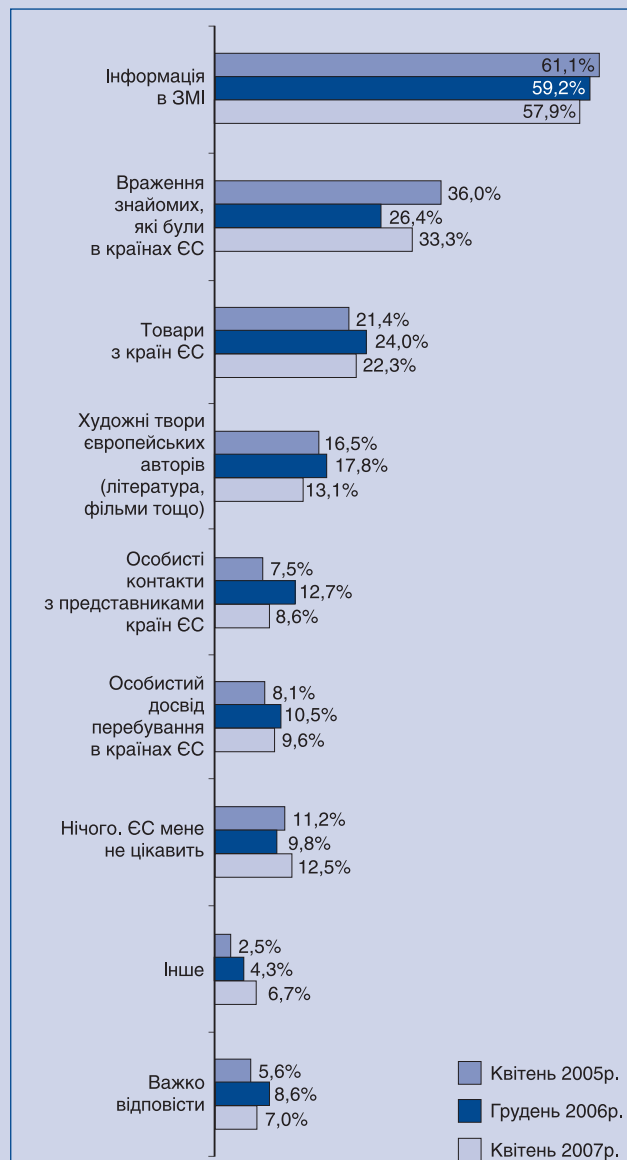


РІВЕНЬ ПОІНФОРМОВАНOSTІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ПРО ЄС

Як українські ЗМІ інформують громадян про ЄС? % опитаних



Що найбільшою мірою визначає Ваше ставлення до ЄС* % опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Чи хотіли б Ви отримувати більше інформації про ЄС? % опитаних

